



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Thaís Barros Muniz de Souza

**A política de defesa como a continuação da política externa por
outros meios? O caso do Atlântico Sul**

Rio de Janeiro
2022

Thaís Barros Muniz de Souza

**A política de defesa como a continuação da política externa por outros meios?
O caso do Atlântico Sul**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

S729 Souza, Thaís Barros Muniz de.
A política de defesa como a continuação da política externa por outros meios? O caso do Atlântico Sul / Thaís Barros Muniz de Souza. – 2022.
94 f.

Orientador: Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior.
Dissertação (Mestrado)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil – Relações exteriores – Teses. 2. Atlântico Sul, Oceano, Região – Teses. 3. Brasil – Defesa – Teses. I. Velasco Júnior, Paulo A. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327(81)

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

Assinatura

Data

Thaís Barros Muniz de Souza

**A política de defesa como a continuação da política externa por outros meios?
O caso do Atlântico Sul**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 11 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Álvaro Augusto Dias Monteiro
Marinha do Brasil

Rio de Janeiro

2022

RESUMO

Souza, Thaís Barros Muniz de. **A política de defesa como continuação da política externa por outros meios?** O caso do Atlântico Sul. 2022. 94 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Ainda que a política externa brasileira seja tradicionalmente alinhada a princípios pacifistas, e que a política de defesa nacional tenha recebido, historicamente, baixo grau de priorização, é possível identificar uma gradativa ênfase dada a temas de defesa pelo Governo Federal, com destaque para o MRE, ao longo das últimas décadas. Essa percepção corrobora a ideia de que uma coordenação profícua entre as duas políticas em questão permite ao país perseguir seus interesses no âmbito internacional de modo mais assertivo e, assim, auferir maiores ganhos. Dessa forma, o presente trabalho busca analisar como se deu essa articulação, entre os anos de 1999 e 2012, no que concerne ao escopo geográfico do Atlântico Sul. Conclui-se que, diferentemente do que afirma a bibliografia mais tradicional sobre a temática, a interação entre as políticas apresentou um grau de sinergia elevado e bastante satisfatório, o que fica evidente nas inúmeras iniciativas na área da defesa desenvolvidas para a região e nos documentos inéditos formulados durante o período em questão.

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

ABSTRACT

Souza, Thaís Barros Muniz de. **Defense Policy as the continuation of Foreign Policy by other means?** The case of the South Atlantic. 2022. 94 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Even though Brazilian foreign policy is traditionally aligned with pacifist principles, and the national defense policy has historically obtained a low degree of prioritization, it is possible to identify that the Federal Government, especially the Foreign Relations Ministry, has gradually increased its emphasis on subjects related to defense over the past few decades. This perception supports the idea that a fruitful coordination between the two policies allows the country to pursue its interests in the international arena in a more assertive way and, thus, to obtain greater gains. Therefore, this paper seeks to analyze how this articulation took place, between 1999 and 2012, regarding the geographic scope of the South Atlantic. It is concluded that, unlike what the more traditional bibliography states, the interaction between the policies presented a high and satisfactory level of synergy, which is evident in the multiple initiatives in the area of defense developed for the region and in the inedited documents formulated during the referred period.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Brazilian Defense Policy. South Atlantic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL	13
1.1 Política Externa Brasileira	13
1.2 Política de Defesa Brasileira	16
1.3 Processos de Formulação da Política Externa e da Política de Defesa no Brasil	19
2 O ATLÂNTICO SUL NAS PERSPECTIVAS DA DIPLOMACIA E DA DEFESA BRASILEIRAS	32
2.1 Definição do Atlântico Sul	32
2.2 O Atlântico Sul na Perspectiva da Política Externa do Brasil	35
2.3 O Atlântico Sul na Perspectiva da Política de Defesa do Brasil	45
3 ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS EXTERNA E DE DEFESA BRASILEIRAS	55
3.1 Análise dos anos 1999 a 2012	56
3.2 Articulação entre a Política Externa e a Política de Defesa voltada para o Atlântico Sul	63
3.3 Considerações Parciais	77
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	84

INTRODUÇÃO

A sinergia entre as políticas externa e de defesa mostra-se crucial ao alcance bem-sucedido dos interesses nacionais de qualquer Estado. Essa interação não diz respeito apenas à preparação para guerras, mas, acima de tudo, ao impulso ao desenvolvimento e à soberania nacional. Dessa forma, compreendendo a importância de se conectar a política externa à política de defesa, cabe analisar, mais detalhadamente, o caso brasileiro.

Como potência regional, o Brasil possui claro interesse na manutenção da estabilidade na América do Sul e busca priorizar temas ligados à promoção do desenvolvimento na região. Dentro dessa lógica, a política externa brasileira mostra-se fundamentalmente como defensora do status quo, principalmente em relação a questões de segurança no subcontinente. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que o país não apresenta disputas territoriais com seus vizinhos e, ao mesmo tempo, não possui ameaças externas diretas à sua integridade territorial, o que permite ao governo brasileiro priorizar a dimensão desenvolvimentista, em detrimento da estratégico-militar. Essa percepção é compartilhada não apenas pelo governo brasileiro, mas também pela população nacional. Além disso, as enormes disparidades sociais domésticas contribuem para a manutenção do foco da política de defesa no plano interno.

Desde, pelo menos, a gestão do Barão do Rio Branco e a resolução definitiva e pacífica das disputas lindeiras, a diplomacia brasileira enfatiza os tradicionais valores da política externa pátria, algo que se encontra corroborado na Constituição Federal de 1988, na qual, em seu Artigo 4º, aparecem explícitos os princípios das relações internacionais do país, tais como o da solução pacífica de controvérsias e o da defesa da paz (BRASIL, 1988). Desse modo, pode-se afirmar que a atuação internacional do Brasil se pauta em uma lógica de não confrontação e de busca de uma integração cooperativa com outros países, em especial com seus vizinhos latino-americanos.

Sendo assim, a priorização dada ao desenvolvimento econômico nacional pela política externa brasileira, além das limitações materiais domésticas em matéria de

defesa, legitimou o pacifismo das relações internacionais do Brasil e contribuiu para a renúncia à função clássica das Forças Armadas nacionais (LIMA, 2010). Além disso, após o fim do regime militar, mantiveram-se as desconfianças em relação aos militares brasileiros, o que contribuiu para o baixo interesse da população nacional em temas tradicionais da política de defesa e para um certo distanciamento dos militares da participação na política (ALSINA JÚNIOR., 2009).

A redemocratização brasileira, no entanto, favoreceu não apenas uma inserção internacional mais assertiva do país, mas também uma maior articulação entre as políticas externa e de defesa, historicamente pouco sinérgicas. Como iniciativas relevantes nesse sentido, pode-se ressaltar a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a criação do Ministério da Defesa, em 1999 (ALSINA JÚNIOR, 2003). Posteriormente, já no governo Lula, outras ações mais efetivas foram observadas no sentido de promover essa articulação.

Ainda assim, a bibliografia mais consolidada sobre o tema afirma que não houve mecanismos de articulação entre as duas políticas satisfatoriamente eficientes ao longo dos anos. Conforme argumenta Amado Cervo (2008), durante o governo Lula, as decisões mais importantes sobre questões de segurança estiveram concentradas no Itamaraty. Tem-se, portanto, o entendimento de que os temas de defesa receberam historicamente, no Brasil, baixa prioridade. Esse perfil do governo brasileiro, no entanto, pode parecer paradoxal, quando se considera a posição que o país ocupa no seu entorno regional.

No que concerne ao Atlântico Sul¹, é evidente a relevância geoestratégica que a região apresenta para o Brasil, não apenas devido à extensa faixa litorânea brasileira, principal porta de entrada e de saída dos fluxos de comércio exterior do país e local de maior concentração populacional e econômica, ainda hoje, mas também em razão das expressivas reservas naturais e energéticas presentes nesse espaço marítimo. Dessa forma, o Brasil sempre demonstrou interesse na manutenção da segurança e da estabilidade na região, algo que ficou ainda mais claro com a proposta brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, mediante votação na Assembleia Geral das Nações Unidas (BROZOSKI, 2013).

¹ Conceito geopolítico criado para designar um espaço marítimo específico.

Há de se ressaltar, igualmente, que o Brasil desenvolve inúmeras iniciativas que envolvem diretamente a dimensão defensiva e securitária do Atlântico Sul, iniciativas essas possibilitadas, em grande medida, pela atuação da diplomacia brasileira. O lançamento, em 2004, da Amazônia Azul e o pleito pela extensão da Plataforma Continental brasileira junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU configuram medidas que visam à proteção da faixa litorânea do país, além dos interesses econômicos nacionais na exploração das riquezas petrolíferas, minerais e pesqueiras da região. O Brasil realiza, também, exercícios navais conjuntos no Atlântico Sul, o que reforça a cooperação com países africanos, como ocorre no Golfo da Guiné.

Dentre os principais programas desenvolvidos pela Marinha do Brasil, cabe enfatizar o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), em parceria com a França (BRASIL, 2012a). Além disso, o Brasil busca aprofundar a cooperação naval com países africanos do litoral Atlântico, com destaque para a Namíbia, envolvendo desde a formação de oficiais e a realização de exercícios navais conjuntos, até o auxílio para o levantamento de suas plataformas continentais (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Para Abdenur e Souza Neto (2014), a cooperação brasileira em matéria de defesa com países africanos possibilita o estabelecimento de uma “vinculação entre a política externa e a política de defesa”. É preciso salientar, ainda, que, apesar de as políticas externa e de defesa apresentarem, historicamente, uma baixa articulação, o contexto do pós-Guerra Fria, com a intensificação da busca brasileira de maior inserção internacional e de maior engajamento em operações de paz, por exemplo, propiciou uma elevação dessa interação.

Diante desse panorama, torna-se evidente que o alcance de uma sintonia entre diplomacia e defesa não é tarefa simples. No caso brasileiro, isso se mostra especialmente complexo, quando se leva em consideração o processo decisório de cada um dos aparatos burocráticos em questão e a história nacional, que evidencia notável descompasso entre as referidas políticas. No entanto, particularmente no que diz respeito à atuação brasileira no Atlântico Sul, essa lógica parece ter sofrido alterações consideráveis ao longo dos últimos anos.

Nesse sentido, buscando analisar especificamente o caso do Atlântico Sul, a dissertação se propõe a responder à seguinte pergunta: Como se deu a articulação

entre a política externa e a política de defesa brasileiras para o Atlântico Sul entre 1999 e 2012?

É preciso, antes de mais nada, justificar os limites temporais estabelecidos. Definiu-se o ano de 1999 como ponto de partida para o estudo, em razão de este corresponder ao ano de criação do Ministério da Defesa, iniciativa inédita do governo brasileiro para a área até então. De modo semelhante, optou-se pelo ano de 2012 como marco final da pesquisa, por se tratar do ano de divulgação do primeiro Livro Branco de Defesa do país, documento de extrema relevância para as definições estratégicas nacionais em matéria de defesa, divulgado pelo então Ministro da Defesa e ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim.

Parte-se do entendimento de que houve, no período em questão, uma tentativa de ajuste gradual do descompasso existente entre a política externa e a política de defesa brasileiras, especialmente no que concerne à atuação do país no Atlântico Sul. O progressivo processo de institucionalização do Ministério da Defesa e a formulação de documentos e de estratégias de defesa nacionais, além do desenvolvimento de inúmeros projetos para o Atlântico Sul que contaram com a participação direta dos serviços diplomáticos brasileiros, parecem apontar para uma interpretação distinta acerca da histórica coordenação precária entre as referidas políticas.

Para que os objetivos políticos do Estado na esfera internacional sejam satisfatoriamente atingidos, é necessário que haja um vínculo evidente entre as referidas políticas, uma vez que os aspectos estratégico-militares estão diretamente relacionados à conduta externa dos Estados (GARCIA, 1997). A hipótese a ser testada, portanto, é a de que houve uma articulação evidente entre as políticas externa e de defesa do Brasil para o Atlântico Sul, no período em questão, de modo que os interesses compartilhados por ambas as instituições resultaram em iniciativas sólidas que contribuíram para a consecução dos objetivos políticos nacionais, dentre os quais destaca-se o da estabilidade regional.

Nesse sentido, pretende-se reforçar a ideia de que o desenvolvimento da indústria de defesa brasileira serve de base para a ampliação da capacidade dissuasória e cooperativa do país, facilitando a concretização dos objetivos desenvolvimentistas, historicamente caros à diplomacia brasileira, e fortalecendo a posição do Brasil no Atlântico Sul. Dessa forma, a convergência entre os princípios da política exterior e as metas da política de defesa brasileiras no referido escopo geográfico teria permitido a obtenção de resultados externos vantajosos ao país.

Cabe destacar, ainda, o estreitamento das relações entre o Brasil e os países africanos, em especial os da costa sul-atlântica, como ponto importante para a verificação da hipótese anteriormente proposta. Ademais dos vínculos históricos e culturais, a cooperação com esses países ultrapassou a esfera técnica, passando a reforçar, de modo bastante evidente, a dimensão militar. O Atlântico Sul, portanto, passou a contar com a participação cada vez mais concreta do Ministério da Defesa, deixando de ser uma área de atuação quase exclusiva da diplomacia brasileira (AMORIM, 2016).

Será utilizado, para fins da referida dissertação, o referencial teórico de Análise de Política Externa. Partindo da concepção de que ambas as políticas externa e de defesa são políticas públicas e que, portanto, estão submetidas a condicionantes burocráticas internas, cabe analisar de que forma se dão os respectivos processos de tomada de decisão.

Inicialmente, é preciso ressaltar que as referidas políticas são influenciadas tanto por fatores domésticos quanto por variáveis internacionais; contudo, para compreender de que modo ocorre a articulação entre essas políticas e como se deu essa interação, no que diz respeito à atuação brasileira no Atlântico Sul, torna-se necessário enfatizar o papel de alguns atores domésticos de elevada importância.

Desse modo, será dada ênfase à identificação e à análise de atores nacionais que compõem as unidades de decisão consideradas cruciais para o processo de tomada de decisão que envolvem as políticas externa e de defesa, como os presidentes da república e seus respectivos ministros da defesa e das relações exteriores. A investigação do impacto das percepções e das crenças individuais desses atores na formulação das referidas políticas será igualmente enfatizada.

Ademais, será necessário analisar o histórico de encontros e de desencontros entre as políticas externa e de defesa brasileiras, além de compreender o impacto que os aparatos burocráticos do Itamaraty e das Forças Armadas produziram na definição da atuação brasileira no Atlântico Sul. Também será preciso analisar os projetos e ações do Ministério da Defesa, durante o período em questão, para o Atlântico Sul. Dessa forma, a referida dissertação buscará contribuir para os estudos sobre política externa e política de defesa no Brasil, enfatizando a importância da articulação entre essas políticas públicas.

De maneira didática, divide-se a dissertação em cinco capítulos. Além do primeiro capítulo introdutório, tem-se, no capítulo 2, uma abordagem histórico-

conceitual que busca apresentar os históricos da política externa e da política de defesa, bem como uma análise da articulação entre ambas desde, principalmente, o período de redemocratização. Além disso, ainda nesse capítulo, é feita uma explanação dos conceitos-chave utilizados pelo trabalho, com destaque para o conceito de articulação. Já o capítulo 3 se propõe a analisar a posição do Atlântico Sul sob a ótica da diplomacia e da defesa brasileiras. São examinadas as principais iniciativas brasileiras que compreendem o escopo regional em questão, assim como os principais documentos e planos de governo referentes à defesa do Atlântico Sul. No capítulo 4, é feita uma verificação do grau de interação entre as duas políticas já mencionadas, com especial ênfase nas sinergias em relação ao Atlântico Sul. Finalmente, no capítulo 5, referente à conclusão, são apresentados os resultados finais da pesquisa, com a retomada dos pontos propostos pela hipótese e com a realização de um balanço do exercício do poder militar brasileiro no Atlântico Sul.

Como parte da motivação do trabalho, ressalta-se o fato de que o tema em análise é de extrema relevância para a garantia da soberania e da integridade territorial do Brasil. Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, a questão da defesa nacional e, principalmente, sua interação com a política externa, representam um objeto ainda muito pouco estudado pelos acadêmicos de Relações Internacionais do país.

Além disso, o Atlântico Sul vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões internacionais, devido, entre outros fatores, à importância dos recursos energéticos e naturais presentes nesse espaço regional, sobretudo o petróleo. A própria ampliação do escopo de atuação da OTAN para a região e a proposta estadunidense de estabelecimento de uma “soberania compartilhada” para o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, rechaçada pelo Ministro da Defesa brasileiro à época, Nelson Jobim, denotam o interesse internacional renovado por essa área.

A fim de lidar, de modo mais adequado, com as novas dinâmicas que impactam diretamente o Atlântico Sul, como o crescente interesse chinês pela região, é necessário que o governo brasileiro e as principais autoridades nacionais possuam uma visão clara do histórico de atuação do Brasil no Atlântico Sul e da importância de se superar o descompasso entre suas políticas externa e de defesa. O Atlântico Sul representa um espaço geográfico de importância cada vez mais evidente na geopolítica mundial.

1 ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL

É preciso, antes de mais nada, traçar um breve histórico das políticas externa e de defesa brasileiras, a fim de, em seguida, analisar como se deu a relação entre ambas, principalmente ao longo das últimas décadas. Além disso, torna-se relevante explicitar o conceito de articulação utilizado para fins da referida dissertação.

1.1 Política Externa Brasileira

A política externa do Brasil é referenciada, tradicionalmente, como uma atuação diplomática pautada em valores pacifistas e no repúdio ao uso da força. Tal caracterização, que remonta, mais precisamente, ao período posterior à delimitação definitiva das fronteiras nacionais, já no início do século XX, permanece como um dos pilares da política externa brasileira até a atualidade.

Por meio da ação emblemática do Barão do Rio Branco, considerado como o patrono da diplomacia brasileira, as principais questões lindeiras do Brasil foram resolvidas de modo pacífico e pragmático, o que evitou constrangimentos e posturas mais combativas em relação aos países vizinhos. Desse modo, a política externa do Brasil foi-se consolidando, com base em princípios que, posteriormente, seriam expressos na Constituição Federal de 1988, sendo eles:

- i- independência nacional;
- ii- prevalência dos direitos humanos;
- iii- autodeterminação dos povos;
- iv- não intervenção;
- v- igualdade entre os Estados;
- vi- defesa da paz;
- vii- solução pacífica de controvérsias;
- viii- repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- ix- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- x- concessão de asilo político.

Dessa forma, a estabilidade regional proporcionou ao país a possibilidade de priorizar outros temas na agenda internacional, como o desenvolvimento econômico, em detrimento de áreas tradicionais de *hard power*², como a dimensão securitária. Além disso, a bem-sucedida estratégia de resolução de disputas fronteiriças concedeu à atividade diplomática brasileira prestígio e credibilidade internacionais, contribuindo para a progressiva institucionalização do serviço (CHEIBUB, 1985).

Observa-se, então, uma crescente burocratização da carreira diplomática, que tem no estabelecimento do Instituto Rio Branco (IRBr), em 1945, um marco. A criação do IRBr buscou atender às necessidades de formação e de aperfeiçoamento dos funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE), local que concentra as atribuições de formulação e de execução da política externa nacional. Além disso, o referido instituto consolidou-se como um núcleo de estudos de referência sobre diplomacia. Nesse sentido, torna-se evidente o insulamento burocrático do Itamaraty frente às demais instituições governamentais, devido, entre outros motivos, à rigidez e ao alto nível de preparo da carreira, além da ausência de interesse dos demais ministérios, dos políticos em geral e dos próprios cidadãos brasileiros pelos assuntos de política externa.

Se, por um lado, essa situação serviu para blindar o MRE de ingerências personalistas em suas decisões, por outro, enfraqueceu o componente democrático da instituição, comprometendo sua representatividade interna e dificultando a articulação institucional. É preciso ressaltar, no entanto, que a política externa brasileira apresenta sólidos elementos de continuidade que caracterizam um certo padrão de atuação internacional, tendo a autonomia e o desenvolvimento como dois dos seus principais objetivos.

A literatura especializada sobre o tema indica que a política externa brasileira esteve pautada em dois paradigmas, o americanista e o globalista, que se alternaram, de modo não regular, ao longo do tempo. Enquanto o primeiro baseia-se na priorização de relações com os demais países do continente, principalmente de uma aliança especial com os Estados Unidos, o segundo reforça a necessidade de diversificar parcerias com Estados ao redor do mundo, em especial com aqueles em desenvolvimento (LIMA, 1994). No entanto, é possível identificar que momentos de

² Conceito utilizado pela vertente realista das Relações Internacionais e que diz respeito à capacidade de um Estado de exercer influência sobre outro, de modo a fazê-lo agir de acordo com os interesses do primeiro, mediante o emprego de recursos militares ou econômicos.

inflexão e de ruptura, como o chamado “passo fora da cadência” do governo Castello Branco, foram mais raros do que os de continuidade.

Ainda que a gestão de Fernando Henrique Cardoso estivesse baseada em princípios neoliberais e de maior cunho americanista, o exercício diplomático ao final de seu segundo mandato evidenciou uma mudança de rumo que permaneceu e se intensificou durante os governos Lula. A partir de 2003, portanto, observou-se a prevalência do paradigma globalista na estratégia de inserção internacional do Brasil, algo que se manteve durante a administração de Dilma Rousseff.

Conforme argumenta Gelson Fonseca Júnior (1998), diferentemente do período de Guerra Fria, no qual a diplomacia brasileira esteve pautada no paradigma da “autonomia pela distância”, que advogava a opção pelo não alinhamento automático a qualquer um dos polos, principalmente em aspectos militares, e, ao mesmo tempo, conservava uma lealdade aos valores ocidentais, no pós-conflito bipolar, observa-se o surgimento de um novo paradigma. Segundo o autor, portanto, nos anos 1990, emerge a ideia de “autonomia pela participação”, prevalecente até os governos Cardoso, que indicava a necessidade de o Brasil aderir aos principais debates e instituições internacionais, como forma, também, de legitimar o novo governo democrático, por meio de uma estratégia de “renovação de credenciais”.

Já durante o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, no entanto, há a substituição do paradigma anterior pelo conceito de “autonomia pela diversificação”. Segundo Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), com base nessa nova estratégia de inserção internacional, o Brasil buscava diversificar suas parcerias, principalmente com países do Sul global, sem deixar de lado suas relações com as potências tradicionais. Dessa forma, o país seria capaz de ampliar sua ingerência nos foros de debate globais e de reduzir as assimetrias de poder existentes no sistema internacional.

A constatação de certa constância na atuação diplomática brasileira não significa, contudo, que não tenham sido observadas mudanças representativas ao longo do tempo. Com as liberalizações política e econômica do final dos anos 1980, o processo de formulação da política externa do país foi diretamente afetado, devido à maior participação de múltiplos atores com interesses diversos. Outrossim, os efeitos da globalização sobre os mais variados ramos da vida em sociedade contribuíram para “popularizar” os temas de política externa e para disseminar novos

canais de diálogo e de participação na formulação das decisões (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Sendo assim, considera-se que o tradicional insulamento burocrático do Itamaraty venha sendo gradualmente flexibilizado, embora a temática ainda seja alvo de controvérsias, o que abre espaço para a democratização dos debates acerca da atuação internacional do Brasil e para a maior comunicação com outras agências e instituições domésticas. Tal realidade não apenas favorece a representatividade da pluralidade de interesses de atores nacionais, mas também beneficia as credenciais internacionais do país.

1.2 Política de Defesa Brasileira

Considerando-se o perfil pacifista das relações exteriores do Brasil e, mais recentemente, as duas décadas de ditadura civil-militar, não surpreende que a política de defesa brasileira não tenha recebido grande ênfase nas discussões domésticas. Entre os anos de 1964 e 1984, observou-se uma ingerência direta dos militares na política nacional; contudo, apenas a partir dos anos 1990, parece ter havido uma maior autonomia militar na formulação da política de defesa (OLIVEIRA, 1994). No contexto do processo de redemocratização, um consistente *lobby* militar logrou impedir que pautas que ameaçavam a autonomia institucional das Forças Armadas brasileiras, discutidas no âmbito da Constituinte de 1987, fossem levadas adiante, como a criação do Ministério da Defesa (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

Ainda que o governo do presidente Fernando Collor de Melo tenha buscado reduzir a influência dos militares na condução dos assuntos políticos, as Forças Armadas mantiveram ampla liberdade na formulação de suas políticas (OLIVEIRA, 1994). Apenas durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, podem ser observados avanços mais representativos, embora limitados, na temática da defesa nacional. Em 1996, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo foi estabelecida, por meio do Decreto nº 1.895, com o propósito de auxiliar na formulação e no acompanhamento das políticas relacionadas às questões de segurança e de defesa.

Ainda em 1996, tem-se a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), reconhecida como a primeira base normativa para o setor no Brasil. Embora buscasse funcionar como uma diretriz sólida para as Forças Armadas, o documento foi criticado devido a suas imprecisões, sendo considerado como uma reiteração dos princípios já consagrados pela prática diplomática brasileira (ALSINA JÚNIOR, 2006). É importante mencionar que, nesse período, a necessidade de defender a Amazônia de ameaças externas passou a ocupar posição de destaque na agenda dos militares brasileiros, o que contribuiu para alterar a mentalidade das Forças Armadas quanto à importância de se criar um ministério que integrasse os três setores, Marinha, Exército e Aeronáutica (MARQUES, 2003).

Sendo assim, a PDN foi marco essencial para o estabelecimento do Ministério da Defesa (MD). Em 1997, o então presidente da república designou a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial que seria responsável pela criação do novo órgão. Esse grupo era coordenado pelo ministro-chefe da Casa Civil e reunia a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Estado-Maior das Forças Armadas, os três Ministérios Militares e o Itamaraty. Com a criação do MD, em 1999, o Estado-Maior das Forças Armadas foi extinto e os Ministérios Militares foram transformados em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (FUCCILLE, 2006).

Segundo Fuccille (2006), a criação do MD funcionou como um canal de aproximação entre civis e militares, além de ter permitido o maior controle daqueles sobre estes. Igualmente, a comunicação e a cooperação com outros países na área da defesa também foram facilitadas, estimulando maior reconhecimento institucional doméstico sobre o tema. No entanto, deve-se ressaltar que inúmeros desafios permaneceram, devido, entre outros fatores, ao rígido espírito de corporação dos militares e à ainda frágil prioridade atribuída à questão pelos civis.

Já durante os governos Lula, houve continuidade e ampliação das medidas adotadas no período imediatamente anterior. Em 2005, foi publicada a segunda versão da Política de Defesa Nacional, formulada como resultado de um debate mais inclusivo da sociedade brasileira. A nova PDN apresentou conceitos menos vagos em relação ao documento anterior e definiu, de modo mais objetivo, o entorno estratégico do Brasil, passando a englobar explicitamente o Atlântico Sul. Lula ainda buscou reforçar o comando civil do MD, algo que, no entanto, somente evidenciou melhoras concretas quando Nelson Jobim assumiu o cargo, em 2007.

Ainda nesse contexto, a publicação da Estratégia de Defesa Nacional (EDN), em 2008, pode ser compreendida como importante avanço para a evolução da temática no Brasil. Com o objetivo de estabelecer o conjunto de ações necessárias ao cumprimento das metas propostas pelo PDN, a EDN resultou do diálogo entre militares, acadêmicos e diplomatas. Sendo assim, de forma inédita, o Brasil divulgava um documento que continha o pensamento estratégico do país na área de defesa, englobando suas percepções, projetos e prioridades para o desenvolvimento do setor.

Quando Dilma Rousseff chegou à presidência, as perspectivas para o ramo de defesa do Brasil não eram promissoras. O contexto internacional de crise financeira e de queda no preço das commodities havia afetado consideravelmente a economia nacional, o que indicava que haveria menos recursos para o referido setor (SARAIVA, 2014). Outro importante acontecimento, logo no começo do primeiro mandato de Dilma, foi a sucessão de Nelson Jobim por Celso Amorim no Ministério da Defesa. Mantendo-se no cargo durante todo o mandato em questão, o novo Ministro promoveu algumas reformas estruturais e manteve o compromisso com a implementação da PDN e da EDN. Também houve maior democratização do debate acerca da política de defesa do Brasil.

Foi nessa conjuntura que, em 2012, foi publicado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), tendo sido resultado da participação conjunta de diversos setores civis e militares da sociedade brasileira, como organizações não-governamentais e as Forças Armadas. O LBDN não apenas reforçou pontos já mencionados nos documentos de defesa publicados anteriormente, mas também ressaltou a importância de se intensificar a articulação entre as políticas externa e de defesa, buscando a concretização dos interesses estratégicos do Brasil na América do Sul e no Atlântico Sul.

Ainda durante a administração Dilma, houve a revisão dos documentos de defesa. Em 2012, a PDN passou a ser denominada PND (Política Nacional de Defesa), enfatizando o caráter nacionalista da referida política. Além disso, diferentemente da anterior, a PND indicou que a finalidade principal da defesa nacional seria a de responder a ameaças externas, e não internas (BRASIL, 2012c).

Desse modo, é possível afirmar que, ao longo das últimas décadas, a política de defesa do país passou por mudanças importantes que contribuíram para a consolidação do debate e a institucionalização da pasta na estrutura burocrática brasileira. Ainda que careça de ajustes, essa nova configuração favorece o diálogo

interministerial e a cooperação com outros países, o que reforça a credibilidade internacional do Brasil e permite maior representatividade dos interesses da nação, sem deixar de lado a histórica preferência por valores pacíficos.

1.3 **Processos de Formulação da Política Externa e da Política de Defesa no Brasil**

Como afirma Maria Regina Soares de Lima (2010), Estados com ambições na política internacional tendem a buscar a consolidação de uma capacidade militar adequada, a fim de respaldar suas ações no campo diplomático. Sob essa ótica, diplomacia e defesa constituem-se como partes inseparáveis da estratégia nacional, principalmente em um ambiente internacional competitivo. Com base nessa mesma lógica, Raymond Aron (2002) defende ser necessário que haja uma articulação entre as vertentes diplomática e militar dos Estados, de modo a facilitar o alcance dos interesses nacionais.

Tanto em períodos de paz quanto de guerra, a sinergia entre diplomacia e defesa faz-se importante. Em contextos pacíficos, a finalidade persuasória da diplomacia pode ser mais facilmente atingida, por meio da posse de capacidades militares, as quais podem inibir eventuais agressões externas (SAINT-PIERRE, 2006). Segundo João Paulo Soares Alsina Júnior (2003), uma política de defesa deve ser compreendida como uma política pública capaz de estruturar as Forças Armadas internamente e de criar condições para o estabelecimento de relações internacionais equilibradas. Nesse sentido, compreendendo a importância de se conectar a política externa à política de defesa, cabe analisar, mais detalhadamente, o caso brasileiro.

Primeiramente, é importante esclarecer o que se entende por articulação, conceito-chave para a análise. Parte-se, para isso, de componentes conceituais já utilizados por alguns autores. Alsina Júnior (2009), por exemplo, define articulação como a perseguição de metas comuns e a coordenação entre as políticas externa e de defesa, “visando à maximização dos ganhos, ou minimização dos prejuízos, da ação internacional do Brasil”. Já Maria Regina Soares de Lima (2010) ressalta algumas condições prévias para que essa articulação seja observada, como a existência de uma definição política clara da atuação internacional do Estado e a

subordinação das políticas externa e de defesa ao poder político democraticamente constituído.

Dessa forma, define-se articulação como a interação que busca alcançar objetivos comuns de curto, médio e longo prazos, evidenciando notável grau de convergência e de diálogo. Essa interação, portanto, refletiria uma visão compartilhada acerca da realidade internacional e das possibilidades de tomada de decisão. Ademais, o conceito utilizado passa pela verificação de uma articulação institucionalizada entre as duas políticas, de modo a resultar em uma linha de planejamento e de ação definida. Tendo em mente, portanto, que as políticas externa e de defesa são concebidas em procedimentos internos ao Estado soberano e repercutem no âmbito externo, cabe verificar o nível de sinergia existente entre os respectivos processos de tomada de decisão domésticos.

É possível identificar certo consenso entre os principais acadêmicos e estudiosos sobre o assunto quanto à existência de uma baixa articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil, o que resultaria em uma contribuição bastante precária desta para a atuação internacional do país. Desse modo, cabe resgatar algumas das análises mais consolidadas da bibliografia especializada sobre o tema, a fim de compreender o histórico dessa relação entre a política externa e a política de defesa brasileiras.

Desde, mais explicitamente, a consolidação definitiva do território nacional, o Brasil optou por uma inserção internacional baseada em princípios pacíficos e cooperativos. Esse tipo de inserção influenciou as referidas políticas e, até mesmo, o nível de interação entre elas. Enquanto a consolidação institucional da política externa permitiu que se legitimasse sua atuação no âmbito internacional, à política de defesa lhe foi atribuída uma função preponderantemente doméstica, definida em termos de segurança interna (LIMA, 2010). Sendo assim, a força militar brasileira desempenha historicamente uma atuação mais direta sobre a vida doméstica dos cidadãos, algo que é reforçado pela experiência do regime civil-militar.

É notório o fato de que, no Brasil, diplomacia e defesa encontram-se diretamente vinculadas aos interesses de suas corporações, sendo estas, respectivamente, o Itamaraty e as Forças Armadas. Dessa forma, cada uma delas parece obedecer a uma “lógica” particular, não sendo observada uma política de Estado evidente que as sincronize (SAINT-PIERRE, 2006). A institucionalização do corpo diplomático brasileiro, com o estabelecimento de uma estrutura rígida da

carreira e a exigência de um alto nível de profissionalização, determinou uma espécie de insulamento burocrático que dificultou a articulação da política externa com outras políticas. De modo semelhante, as Forças Armadas brasileiras apresentam uma rígida hierarquização que as torna menos suscetíveis a interferências de fora (AMORIM NETO, 2010).

No que concerne à política externa brasileira, destaca-se o fato de que a busca de autonomia e de desenvolvimento econômico constitui traço recorrente da atuação internacional do país, funcionando como uma espécie de padrão diplomático brasileiro. A partir do processo de redemocratização, ao final dos anos 1980, a política exterior do Brasil passou por uma relativa reconfiguração, decorrente da ampliação do número de atores influentes no processo decisório e da diversificação de interesses. (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Nesse contexto de maior liberdade e multiplicidade de ideias, é possível identificar uma gradativa superação do insulamento da política externa brasileira, estando ela cada vez mais aberta a influências externas e a pressões sociais e políticas de outros atores. Ainda que esteja essencialmente direcionada para fora das fronteiras estatais, a política externa é formulada por meio de arranjos institucionais-burocráticos domésticos. A política de defesa, por sua vez, também provém da articulação de distintos atores endógenos ao Estado e impacta as relações externas do país. Dessa maneira, é possível afirmar que ambas as políticas resultam de dinâmicas que ocorrem dentro das fronteiras nacionais e influenciam diretamente o posicionamento externo do país.

Por essas razões, a formulação das estratégias de inserção internacional não responde apenas a estímulos externos, mas também envolve uma série de fatores domésticos, que passam pelos líderes e pela estrutura burocrática das instituições envolvidas. Dessa forma, é importante ressaltar o impacto das percepções dos formuladores de política, tanto no que concerne às questões de defesa, quanto no que diz respeito aos temas gerais das relações exteriores do país.

Com base nesse entendimento, a política externa pode ser vista, em alguns casos, como um resultado que deriva, principalmente, de fontes domésticas. Nesse sentido, de acordo com as definições e ponderações de Margaret G. Hermann e Charles F. Hermann expressas em *Who Makes Foreign Policy Decisions and How*, as unidades de decisão final dos processos de formulação da política externa impactam o modo como o país irá se posicionar internacionalmente. Parte-se do entendimento

de que, embora pressões internas e externas induzam os governos a agirem de determinado modo, o caráter da atuação governamental será modificado por características dessa unidade de decisão final. Sob essa ótica, a política externa e a política de defesa encontram-se inevitavelmente vinculadas, uma vez que a dimensão securitária influencia a conduta externa de cada Estado, o que torna a articulação entre ambas mais vantajosa e necessária à consecução dos objetivos nacionais (GARCIA, 1997).

De modo semelhante, em *The Changing Politics of Foreign Policy*, Christopher Hill afirma que o ambiente doméstico molda o posicionamento internacional dos países, em interação com fatores externos. Dessa maneira, o impacto de ambas as dimensões é filtrado por meio do processo de tomada de decisão, o qual produz uma série de posturas e de atitudes que, em conjunto, irão determinar a institucionalização de uma determinada prática de política externa. Nesse sentido, é possível identificar o peso que variáveis domésticas, em conjunto com a dimensão internacional de influência mais imediata, desempenharam na consolidação do padrão diplomático brasileiro.

No que concerne à atuação do Ministério das Relações Exteriores, identifica-se uma predominância histórica da influência do Executivo na condução do processo decisório da referida instituição. Com a possibilidade de maior participação de atores domésticos nas decisões sobre a inserção internacional do país, desde a redemocratização brasileira, esperava-se que o Congresso Nacional atuasse de forma mais direta na tomada de decisão de questões internacionais, de modo a conferir maior representatividade ao processo. No entanto, a realidade nacional não corrobora inteiramente essa percepção (FIGUEIRA, 2010a).

Segundo Letícia Pinheiro (2003), o Itamaraty tem conseguido demonstrar uma superação do tradicional insulamento, sem, no entanto, adotar mecanismos institucionais que garantam a inserção das demandas da maioria dos cidadãos brasileiros. Desse modo, para a referida autora, o MRE concentra a principal parcela do processo decisório, enquanto o Congresso Nacional apenas acata ou não as decisões formuladas.

Sendo assim, a credibilidade conquistada pelo Itamaraty ao longo dos anos, devido, em grande parte, ao elevado grau de profissionalização da carreira no Brasil, favoreceu a constituição de um corpo diplomático bastante homogêneo e elitista, e, conseqüentemente, o isolamento institucional do Ministério. Mesmo após a

redemocratização brasileira, não houve a criação de mecanismos que possibilitassem o alcance de um equilíbrio entre a participação do Executivo e do Legislativo nos processos negociador e decisório sobre temas da agenda internacional do país. Além disso, o Chefe de Estado ocupa uma posição central no planejamento, na execução e no exercício das decisões nacionais acerca da atuação internacional do país, e o Ministro de Estado das Relações Exteriores é o substituto imediato do Presidente da República nessas atribuições (FIGUEIRA, 2010a).

Observa-se, ainda, um aumento representativo da diplomacia presidencial no Brasil, desde o início da década de 1990 até, pelo menos, os governos Lula, o que representa maior ingerência dos Chefes de Estado nos assuntos internacionais do país. Uma das consequências dessa maior participação presidencial é a intensificação da politização dos temas de política externa (FIGUEIRA, 2010a). Contudo, embora as decisões relativas às relações exteriores brasileiras permaneçam concentradas no âmbito do Poder Executivo, a influência dos parlamentares nos debates sobre a atuação internacional do país tem, de fato, aumentado ao longo dos últimos anos.

Ainda assim, apesar de apresentar, atualmente, uma flexibilização notável quanto à rigidez burocrática e à interação com as demais instituições nacionais e a sociedade civil, o MRE mantém uma estrutura altamente centralizadora e hierarquizada. Tal constatação não exclui, contudo, a necessidade de haver maior diálogo com outros atores durante o processo decisório, de modo a contribuir para ampliar a representatividade do Itamaraty. Sendo assim, segundo Figueira (2010a), duas lógicas surgem dessa dinâmica, uma que pressupõe a diminuição do insulamento burocrático do Ministério e outra que reforça a centralização administrativa do mesmo.

Cabe, portanto, identificar o peso exercido pelo Executivo, ao longo dos anos, na tentativa de avançar nas referidas agendas da política externa e da política de defesa nacionais. Se, por um lado, as iniciativas postas em prática por Fernando Collor de Melo, para estimular a agenda de defesa do Brasil e para articular as políticas externa e de defesa, foram pouco expressivas, por outro, os esforços empreendidos por Itamar Franco foram ainda menores. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), criada ainda durante o governo Collor, tentou estabelecer diálogos com o Itamaraty, a fim de consolidar uma política de defesa. No entanto, o documento produzido, chamado “Bases para uma Política de Defesa Nacional”, não foi capaz de conciliar os interesses das duas burocracias em questão, o que indicou

a prevalência de divergências, como as concernentes à inserção internacional do Brasil (ALSINA JÚNIOR, 2006).

Desse modo, não houve, nesse período, uma linha de ação comum que conseguisse amalgamar os três eixos das Forças Armadas, tampouco as estratégias de política externa e de política de defesa. Isso pode ser explicado não apenas por fatores domésticos, como a instabilidade política do governo Collor e a ênfase na resolução dos problemas econômicos durante o governo Itamar, mas também pelo recente processo de redemocratização brasileira, que exigia esforços mais contundentes do governo brasileiro de adesão aos regimes internacionais e de consequente busca de maior credibilidade no âmbito global.

É possível, ainda, considerar que a progressiva elevação do grau de interação entre as políticas externa e de defesa, entre os anos que compreendem os mandatos de FHC, Lula e Dilma, se deu tanto com base em variáveis domésticas quanto internacionais. Tendo mantido e ampliado o esforço do governo FHC de centralizar o comando ministerial das Forças Armadas e de estruturar uma estratégia de defesa nacional mais clara, o governo Lula demonstrou o peso do Executivo na direção do MRE e na intensificação do diálogo interministerial. Com Celso Amorim à frente do Itamaraty durante os seus dois mandatos, o ex-presidente Lula evidenciou sintonia com o ex-chanceler em relação aos temas de política externa, privilegiando, igualmente, tratativas referentes à defesa brasileira, como demonstram as negociações entre Brasil e França, para o desenvolvimento do programa para produção do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear (PROSUB).

Dessa forma, as preferências pessoais do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores parecem ter exercido influência considerável no sentido de impulsionar uma maior articulação entre as políticas em análise. Além disso, é preciso ressaltar que o contexto internacional e a situação econômica interna do Brasil durante os governos Lula foram bastante positivos, favorecendo a adoção de políticas domésticas e o fechamento de acordos internacionais. Nesse período, o país conseguiu desfrutar de considerável estabilidade interna e de ampliado prestígio internacional, o que facilitou o andamento das decisões políticas do Executivo.

Vale notar que, já no primeiro mandato de Lula, a composição de postos-chave do Poder Executivo demonstrava importante compatibilidade de visões políticas, contando com Samuel Pinheiro Guimarães na Secretaria-Geral do Itamaraty, Marco Aurélio Garcia na Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos

Internacionais e Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores. Essa configuração facilitou o diálogo e a condução da política externa brasileira, com base em princípios autonomistas e universalistas, resgatados, em grande parte, da Política Externa Independente (PEI), dos anos 1960 (FUCCILLE et al., 2016).

No discurso governamental, as motivações para estimular maior engajamento entre as políticas externa e defesa passavam não apenas pela necessidade de proteger, de forma mais satisfatória, os recursos naturais do país, mas também pela percepção de que as Forças Armadas brasileiras deveriam ser compatíveis com a dimensão territorial e a importância geopolítica do Brasil (FUCCILLE et al., 2016). Desse modo, decisões relevantes adotadas pelo país, como a de assumir o comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), em 2004, evidenciam a influência dessa percepção no posicionamento internacional brasileiro.

Mesmo antes de assumir oficialmente a presidência e, mais tarde, ao longo de seus dois mandatos, Lula já discursava a respeito de seu compromisso com a integração sul-americana, o multilateralismo e a cooperação Sul-Sul, ressaltando o papel da ação diplomática do Brasil como instrumento do desenvolvimento nacional. A dimensão da defesa passou a aparecer, de modo mais evidente, como área temática prioritária da política exterior, além de ter havido maior engajamento para a democratização do debate acerca de temas de segurança e defesa. Como indicativo desse engajamento, em 2010, foi promulgado o Decreto nº 7.274, que dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa, com o objetivo de estimular o intercâmbio e o debate aberto entre governo, sociedade civil, academia e demais burocracias acerca da Defesa brasileira (FUCCILLE et al., 2016).

Ademais, Nelson Jobim, na posição de Ministro da Defesa de 2007 a 2011, contribuiu para fortalecer o referido Ministério, possibilitando maior diálogo com o Itamaraty e uma atuação mais evidente em questões de política externa (BARRETO, 2016). Já durante o governo Dilma, em 2011, o tema foi reforçado, devido, principalmente, à nomeação de Celso Amorim ao referido cargo, tendo este permanecido até 2015. Amorim contribuiu de maneira evidente para a maior sinergia entre as duas pastas, buscando conjugar, de modo mais explícito, as políticas externa e de defesa, além de ter sido responsável pela revisão da PDN, que passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e pela publicação do Livro Branco de Defesa Nacional (GONÇALVES, 2019).

Dessa forma, houve um notável esforço no sentido de integrar as duas agendas sob o comando de Amorim. O Livro Branco de Defesa enfatizou a necessidade de articular as referidas políticas, mencionando diretamente a cooperação na dimensão sul-atlântica (BRASIL, 2012a). Além disso, em inúmeros pronunciamentos ao longo de sua gestão à frente do Ministério da Defesa, Celso Amorim evidenciou seus objetivos em relação à promoção de maior engajamento entre os campos da defesa e da política exterior.

Já em seu discurso de posse, Amorim destacou a intenção de trabalhar cooperativamente com o MRE, afirmando:

Pretendo também atribuir especial ênfase ao relacionamento de defesa com os países africanos. Juntamente com o Itamaraty, fortaleceremos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Buscaremos assegurar que o Atlântico Sul seja uma área livre de armas de destruição em massa, em particular de armas nucleares. Continuaremos a dar nossa contribuição a operações de paz da ONU, dentro dos preceitos do Direito Internacional, sobretudo naquelas áreas de maior interesse para o Brasil e onde disponhamos de clara vantagem comparativa (AMORIM, 2016).

Em outra ocasião, quando discursava na abertura da 1ª Jornada Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em 2014, Amorim citou o Barão do Rio Branco, enfatizando suas convicções acerca da importância de se fortalecer as capacidades militares do país, a fim de assegurar sua inserção internacional equilibrada. Nesse mesmo discurso, o então Ministro da Defesa afirmou que “Ao mesmo tempo em que nossa diplomacia contribui para a construção de um mundo mais seguro, nossos militares têm que ter as condições de vida e de trabalho que os habilitem a atuar de forma a dissuadir ameaças ao patrimônio nacional.” (AMORIM, 2016).

Acontecimento marcante que demonstrou, na prática, a disposição do governo brasileiro para articular as vertentes diplomática e de defesa foi a atuação do Brasil junto à Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Em novembro de 2011, a Marinha do Brasil iniciou seu engajamento na referida missão de paz da ONU, sendo algo inédito para o país. Além disso, um almirante brasileiro e uma fragata brasileira passaram a comandar a referida operação. Dessa forma, não apenas no Haiti, mas também no Líbano, as Forças Armadas brasileiras desempenharam função fundamental, associando os interesses da política externa e da política de defesa nacionais.

Cabe mencionar, ainda, a referência feita por Amorim, em seu discurso de despedida do Ministério da Defesa, à noção de grande estratégia:

É uma noção que aparece na Estratégia Nacional de Defesa, feita durante o Governo Lula pelo meu antecessor Nelson Jobim, com a ajuda inestimável do Ministro Mangabeira Unger. Mas aparece em passant, e eu acho 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).

Dessa forma, a atuação do ministro foi crucial para facilitar a integração entre diplomatas e militares, ampliando, igualmente, o debate sobre defesa no Brasil. No entanto, embora o processo de redemocratização brasileiro tenha favorecido a prática de uma inserção internacional mais assertiva e inclusiva, mantiveram-se as desconfianças em relação aos militares brasileiros, o que contribuiu para o baixo interesse da população nacional sobre temas tradicionais da política de defesa e para um certo distanciamento dos militares da participação na política (ALSINA JÚNIOR., 2009).

Conforme argumenta Alsina Júnior (2009), o peso da questão da segurança pública foi um dos elementos que mais influenciou a percepção socialmente compartilhada, no Brasil, de que as principais ameaças ao país decorrem do âmbito interno. Ainda segundo esse autor, a dinâmica político-burocrática interna foi preponderante para a conformação da política de defesa brasileira, uma vez que as condicionantes externas, advindas do contexto sul-americano e do nível sistêmico, não foram suficientemente intensas para superá-la.

É relevante, no entanto, chamar atenção para o fato de que a própria formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), primeiro documento que formalizou as diretrizes da política de defesa do Brasil, foi resultado de uma ação coordenada entre atores distintos, entre os quais os ministros do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das Relações Exteriores, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Embora emblemática em sua função, a PDN mostrou-se uma política imprecisa, congregando valores e princípios tradicionais da diplomacia brasileira, mas incapaz de apresentar uma orientação clara para as Forças Armadas e de articular-se com a política externa (ALSINA JÚNIOR, 2006).

Ademais, a resistência dos militares e a demora na criação de um ministério único que englobasse as três Forças prejudicou a coesão interna.

De modo semelhante à PDN, a criação do MD também resultou do trabalho coordenado dos três ministérios militares e do Itamaraty, o que permitiu uma melhor interação entre civis e militares no Brasil. No entanto, apesar de ter proporcionado maior visibilidade à temática da defesa e de ter facilitado o intercâmbio com outros países nessa área, a criação do MD não eliminou os problemas e os desafios à eficiente articulação entre a política externa e a política de defesa brasileiras, como o forte corporativismo militar.

Posteriormente, já no governo Lula, observou-se a intensificação da prioridade atribuída às questões de defesa, envolvendo, inclusive, as atribuições do próprio Itamaraty. Destaca-se, desse modo, a publicação da segunda versão da Política de Defesa Nacional, em 2005, a qual contou com a participação mais evidente da sociedade civil e enfatizou a necessidade de promover uma reconfiguração das estratégias de defesa brasileiras. A segunda PDN mencionou explicitamente qual seria o entorno estratégico no qual as Forças Armadas brasileiras deveriam atuar primordialmente e definiu mais claramente alguns conceitos até então considerados vagos.

Ainda no período que engloba os dois governos Lula, cabe mencionar a adoção de algumas ações mais efetivas, no sentido de promover a articulação entre as duas políticas, como a intensificação da participação brasileira em operações de paz, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da UNASUL, e a formulação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008. Quanto a essa última, nota-se, novamente, o debate entre militares e diplomatas, a fim de traçar os planos de ação essenciais ao alcance dos objetivos da PDN. É notório o ineditismo do esforço brasileiro no sentido de formular e de expor uma concepção estratégica para a defesa nacional, incluindo suas percepções e posicionamentos frente às mais diversas questões de segurança e de defesa internacionais.

A fim de melhor compreender os processos mais recentes por meio dos quais se deu a formulação das políticas externa e de defesa brasileiras, faz-se necessário, considerá-las como políticas públicas. Embora os governos sejam os formuladores mais imediatos de políticas públicas, as participações dos Poderes Executivo e Legislativo, de outras instituições do Estado, assim como de empresas, organizações

não governamentais e da sociedade civil, devem ser levadas em consideração, sobretudo no que concerne ao conteúdo das referidas políticas.

Desse modo, devido à diversificação das pautas de política externa, outros ministérios e agências do governo, além de movimentos sociais, encontram-se envolvidos no processo de formulação da política externa brasileira, embora o Itamaraty ainda detenha o maior controle desse processo. No entanto, conforme argumentam Carlos Milani e Letícia Pinheiro (2013), o grau desse envolvimento varia de acordo com os contextos interno e internacional, submetendo-se aos processos históricos de institucionalização das diferentes agências e ao nível de relevância dos distintos temas de política externa, como comércio internacional e saúde.

Caracterizado pelo presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), o sistema político brasileiro demanda que o presidente da República se articule com os partidos políticos, a fim de assegurar condições de governabilidade. Sendo assim, uma vez que assuntos de política externa são inseridos nas agendas dos ministérios, estes partidos passam a influenciar as discussões, abrindo espaço para a inclusão de demandas da sociedade (FIGUEIRA, 2010b).

Assim como a política externa, a política de defesa também constitui uma política pública, uma vez que sua realização somente é possível por meio da ação do Estado. Segundo Almeida (2010), “a defesa é uma atividade típica do Estado, indelegável para o setor privado e, até, para outro setor dentro do próprio Estado”. No entanto, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas ainda encontram dificuldades para externalizar sua verdadeira função à sociedade brasileira, em razão da ausência de ameaças regionais concretas e à deficiência na comunicação do setor de defesa nacional (ALMEIDA, 2010).

Contribui inegavelmente para essa realidade a crença generalizada das principais lideranças políticas brasileiras de que o país não possui problemas de defesa (OLIVEIRA, 2006). A longa ausência de conflitos internacionais e a evidente inabilidade dos dirigentes do setor de defesa para levar adiante seus interesses determinam, em grande medida, a baixa priorização do tema no Brasil. Além disso, embora a designação de civis para assumir o Ministério da Defesa seja um sinal claro da tentativa do governo de aproximar a pasta da sociedade em geral, essa estratégia ainda apresenta resultados limitados, uma vez que o ministro acaba atuando apenas como um “despachante institucional dos militares junto à Presidência da República” (ZAVERRUCHA, 2006).

No que concerne ao relacionamento com a sociedade civil, o governo Lula buscou estreitar o diálogo, com o intuito de ampliar o debate internamente e de superar o tradicional isolamento das Forças Armadas nacionais. Tal concepção encontra-se evidente na END de 2008 e em iniciativas mais específicas da referida administração, como a atribuição aos órgãos de defesa nacional da responsabilidade de desenvolver uma mentalidade de defesa na sociedade civil brasileira. No entanto, a ampla dimensão dos problemas sociais no país dificulta a priorização de gastos em defesa, prejudicando os investimentos no setor e contribuindo para a insatisfação dos militares e dos demais funcionários envolvidos (ALMEIDA, 2010).

Dessa maneira, é essencial que outros setores, como o da ciência e tecnologia, participem de modo mais ativo dos processos decisórios das políticas públicas em defesa, o que tende a conferir maior legitimidade à referida instituição (BRANDÃO, 2005). A ampliação do debate acerca das temáticas da política de defesa contribui igualmente para aumentar o nível de prioridade atribuído a esse setor pelo governo brasileiro.

No entanto, de acordo com Alsina Júnior (2009), o “grau de articulação insuficiente” registrado entre as políticas externa e de defesa, entre os anos de 1989 e 2009, escopo temporal de referência do autor, deu-se, sobretudo, devido a quatro fatores principais, embora não exaustivos. São estes: “a baixa prioridade da política de defesa, a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa, o perfil não-confrontacionista da política externa e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas”. Todos esses elementos estão interligados, não sendo possível identificar, isoladamente, o nível de influência de cada um para a realidade descrita (ALSINA JÚNIOR, 2009).

Ainda de acordo com o autor, enquanto a política externa esteve submetida a mudanças expressivas, a partir do governo Collor, não houve modificação semelhante observada na condução da política de defesa no mesmo período. Tal discrepância contribuiu para enfraquecer a sinergia entre as referidas políticas, reforçando a ideia de insuficiência na interação entre elas.

Embora a multiplicidade de atores envolvidos na formulação de ambas as políticas externa e de defesa seja uma realidade recente notável, observa-se, ainda, um forte peso do Executivo, tanto nas decisões do MRE quanto do Ministério da Defesa, o que indica que a intensificação da interação entre as políticas externa e de defesa brasileiras encontra-se, em grande parte, submetida à vontade do Chefe de

Governo e dos ministros das referidas pastas designados por ele. Nesse sentido, a articulação ainda limitada entre as políticas mencionadas decorre, primordialmente, dos processos burocráticos internos e da estrutura hierarquizada e centralizada das instituições envolvidas, o que não ocorreu, contudo, no período entre 1999 e 2012, mais especificamente no que concerne às ações voltadas ao escopo geográfico do Atlântico Sul.

2 O ATLÂNTICO SUL NAS PERSPECTIVAS DA DIPLOMACIA E DA DEFESA BRASILEIRAS

A fim de analisar as principais iniciativas brasileiras que englobam o escopo regional do Atlântico Sul, tanto no âmbito diplomático, quanto no âmbito da defesa, faz-se necessário compreender o conceito e as principais características dessa região.

2.1 Definição do Atlântico Sul

Embora não constitua uma região geográfica objetivamente, o Atlântico Sul é um conceito geopolítico que vem ganhando cada vez mais relevância ao longo das últimas décadas. Este oceano está localizado ao sul da linha do Equador, no hemisfério Sul, e possui grande peso estratégico por conectar a América do Sul com a África (AMICI, 2019). Segundo Therezinha de Castro, o Atlântico Sul é definido como:

Espaço marítimo compreendido entre: três frentes continentais, América, África e Antártica; e três corredores, o do Norte – constituído pela zona de estrangulamento Natal-Dakar – no Sul – entre a Antártica e os continentes americano e africano, coordenada pelo Estreito de Drake e Passagem do Cabo. É assim considerado o mais internacional dos oceanos. (CASTRO, 1999)

Historicamente, principalmente entre os séculos XV e XVI, a importância do Atlântico Sul esteve limitada à sua função como rota de comércio para atender aos objetivos das potências ocidentais, como Portugal. Dessa forma, o referido oceano foi crucial para a intensificação dos laços comerciais entre o Brasil e o continente africano, principalmente em função do intenso tráfico negreiro da África em direção à América portuguesa (SOUZA et al, 2019).

Sendo assim, inicialmente atrelado à história das Grandes Navegações, o Atlântico Sul permitiu a ampliação do contato entre o Ocidente e o Oriente, o que contribuiu para seu reconhecimento como o oceano mais pacífico do mundo

(COUTINHO, 2017). Apesar de sua incontestável importância comercial, o Atlântico Sul foi considerado como uma região periférica durante, pelo menos, os anos de 1914 a 1967, os quais coincidem, respectivamente, com a inauguração do Canal do Panamá e a Crise de Suez, período no qual o Atlântico Norte ganhou inegável importância. Em um contexto de Guerra Fria, no entanto, diante da possibilidade de avanço soviético em direção aos territórios da região, houve a primeira tentativa de estabelecimento de uma iniciativa de defesa para o Atlântico Sul: a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (MARINS et al, 2018).

A proposta de criação da OTAS, lançada pela África do Sul, ainda na década de 1960, e apoiada pela Argentina, objetivava a formação de uma aliança militar entre os países do Atlântico Sul nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), estabelecida em 1949. No entanto, a proposta não foi endossada, contando, inclusive, com a relutância brasileira em aceitar a militarização da região (PENNA FILHO, 2015).

Desse modo, é possível compreender, ainda, que os limites do Atlântico Sul foram melhor definidos tendo como referência o conceito de Atlântico Norte, já reforçado desde o início da Guerra Fria e que também representa, acima de tudo, uma definição geopolítica.

Essa dimensão conceitual do referido espaço geográfico fica ainda mais evidente quando se analisa o discurso proferido pelo então Ministro da Defesa brasileiro Nelson Jobim no Encerramento da Conferência Internacional – “O Futuro da Comunidade Transatlântica”, em setembro de 2010, em Lisboa. Nessa ocasião, Jobim afirmou:

Vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o "Norte do Atlântico" ao "Sul do Atlântico" – esta, o "Sul", área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas. O mesmo se diga sobre hipotético "Atlântico Central". Tais questões devem merecer respostas diferenciadas – tão mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região (BRASIL, 2010).

Desse modo, nota-se a preocupação do Ministro da Defesa do Brasil à época com a tentativa da OTAN, encabeçada pelos EUA, de ampliar ainda mais o escopo geográfico de atuação da referida organização, o que permitiria intervenções diretas no Atlântico Sul. A posição sustentada por Jobim, portanto, evidencia que a divisão conceitual do Oceano Atlântico atende a propósitos geopolíticos claros, sendo

essencial para a preservação dos interesses dos atores diretamente envolvidos, em especial os sul-atlânticos.

Após a descoberta de uma ampla disponibilidade de recursos energéticos e naturais, e a eclosão de alguns conflitos mais diretos no espaço geográfico do Atlântico Sul, a região ganhou ainda mais destaque, não apenas nas decisões políticas dos países do entorno, mas também na geopolítica mundial. Dessa forma, embora, por um lado, a região tenha desempenhado um papel mais periférico historicamente, por outro, ocupa, atualmente, uma posição relevante no sistema marítimo globalizado que, graças não só às fontes de recursos descobertas, mas também ao potencial de transporte e ao interesse crescente das grandes potências, como Estados Unidos e China, vem ganhando cada vez mais peso estratégico. Sendo assim, houve uma gradativa consolidação do conceito de Atlântico Sul, o que se mostrou crucial para a defesa dos interesses brasileiros na região.

Segundo a END brasileira, o Atlântico Sul é delimitado, “geoestrategicamente”, pelo paralelo 16º Norte, pela Antártica, pelo litoral do continente africano e pelo litoral da América do Sul (BRASIL, 2020). Apesar de ser usualmente considerado como uma área única, é possível dividir o Atlântico Sul, com finalidade acadêmica, em quatro regiões (SILVA; MARCONDES, 2019). Conforme argumenta Antônio Ruy de Almeida Silva (2021):

Duas delas...formadas pelas águas jurisdicionais dos países banhados pelo Atlântico Sul, são: a área marítima sul-atlântica sul-americana e a área marítima sul-atlântica africana. A terceira área seria o que poderia ser chamado o Corredor da Organização do Tratado do Atlântico Norte (COTAN), que abrange as águas jurisdicionais das ilhas oceânicas pertencentes a países extrarregionais pertencentes à essa Organização, como a Grã-Bretanha, que considera como parte dos seus Territórios Ultramarinos (UK, 2012) as ilhas de Santa Helena, Ascensão, Tristão da Cunha e aquelas em que a posse é contestada, como é o caso das Malvinas, Geórgia do Sul e Sanduiche do Sul; e a ilha Bouvet, pertencente à Noruega, considerada a mais remota ilha do mundo. Finalmente, a área marítima considerada alto-mar, que tem sua natureza estabelecida na Lei do Mar.

Evidentemente, diversas iniciativas brasileiras para o Atlântico Sul englobam tanto aspectos de política externa, quanto, de modo mais específico, de política de defesa, o que demonstra uma interdisciplinaridade intrínseca às duas áreas. Desse modo, torna-se difícil compreender ambas as perspectivas como concepções completamente isoladas e desconexas, uma vez que inúmeras políticas e decisões governamentais perpassam os dois âmbitos.

2.2 O Atlântico Sul na Perspectiva da Política Externa do Brasil

A política externa brasileira reconhece e valoriza, historicamente, a existência de um entorno regional estável, considerando-o como condição essencial e desejável à promoção dos interesses e à consecução dos objetivos nacionais em diversas áreas. A manutenção da estabilidade no entorno regional foi perseguida como princípio de política externa em diferentes contextos e circunstâncias históricas, motivando inúmeras iniciativas e ações com o intuito de ajudar a superar impasses e crises políticas (VAZ, 2021).

Com o mais extenso litoral sul-atlântico e com 80% de sua população vivendo em áreas próximas à costa, o Brasil está diretamente vinculado às dinâmicas do Atlântico Sul. Além disso, a maior parte do comércio exterior do país é realizado pela via marítima, e importantes reservas naturais e energéticas brasileiras encontram-se na costa atlântica, o que atesta a relevância estratégica desse oceano para o Brasil (GUIMARÃES, 2016).

Ademais de sua porção continental, o Estado brasileiro também possui diversos territórios insulares que oferecem ao país a oportunidade de ampliar sua presença na região e de expandir sua soberania sobre as águas do Atlântico Sul, tais como o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, a Ilha de Trindade e Vaz de Lima, o Arquipélago de Fernando de Noronha, o Arquipélago de Abrolhos e o Atol das Rocas (COSTA, 2012).

Dessa forma, o Atlântico Sul desempenhou função fundamental tanto na consolidação do Brasil como Estado-nação, servindo de via de acesso aos povos europeus que se instalaram no território, quanto na formação identitária dos brasileiros e na definição das relações exteriores do país. Não apenas o relacionamento com o continente europeu foi facilitado, por meio da navegação no Atlântico Sul, mas também os laços com o continente africano foram reforçados, o que evidencia a relevância desse escopo geográfico para o Brasil até os dias atuais (PENNA FILHO, 2003).

Já na década de 1950, por iniciativa do governo argentino, aventou-se a possibilidade de criação de uma organização da defesa do Atlântico Sul, tema este discutido em uma conferência em Buenos Aires envolvendo, ademais da Argentina, Brasil e Uruguai. No entanto, diante dessa proposta, a Marinha de Guerra do Brasil e

o Itamaraty defenderam posições contrárias. A Marinha brasileira se opunha a uma possível projeção da Argentina em relação ao Brasil, uma vez que a iniciativa havia partido do país vizinho. Essa postura de desconfiança do almirantado nacional também era explicada pelo fato de que as relações bilaterais entre Brasil e Argentina passavam por período de rivalidade na época. Enquanto isso, embora relutante, inicialmente, à formação de um bloco regional, o Ministério das Relações Exteriores compreendeu que seria um equívoco não participar da reunião em Buenos Aires (PENNA FILHO, 2003). No entanto, não houve qualquer avanço na tratativa da questão.

É pertinente mencionar, ainda, a atitude da diplomacia do governo português de buscar reforçar os laços com o governo brasileiro, principalmente após o golpe civil-militar de 1964, utilizando, para isso, o apelo ao simbolismo do Atlântico Sul. Diante de alguns posicionamentos que vinham sendo adotados no âmbito da ONU contra o colonialismo português, Portugal buscou inserir uma acepção sul-atlântica ao conceito de “comunidade luso-brasileira”, instigando a ideia de que o Atlântico Sul seria um “mar luso-brasileiro” (PENNA FILHO, 2003).

Ainda que essa ideia não tenha sido endossada, nem pelos diplomatas, nem pelos militares brasileiros, foi mantida como um possível argumento estratégico pela África do Sul em sua tentativa de forjar um pacto de defesa na região. Contudo, a iniciativa do governo de Pretória de buscar estabelecer uma organização militar inspirada na OTAN para o Atlântico Sul, motivada pelo esforço da diplomacia sul-africana em contornar o crescente isolamento empreendido pela comunidade internacional em relação ao seu regime interno, baseado no Apartheid, e pela preocupação com uma possível ameaça comunista no sul do continente africano, não encontrou respaldo unânime no Brasil (PENNA FILHO, 2003).

Diferentemente da década anterior, nos anos 1960 e 1970, a Marinha brasileira passou a demonstrar maior interesse na formação de um pacto militar no espaço sul-atlântico. O Itamaraty, por outro lado, baseado em uma percepção política mais ampla, que não englobava apenas aspectos militares de defesa, encarava com preocupação a aproximação, especialmente militar, em relação ao governo sul-africano (PENNA FILHO, 2003).

Desse modo, o Brasil se opôs à criação da OTAS, alegando, sob a presidência de Ernesto Geisel, que as bases soviéticas situadas no continente africano não representavam uma ameaça aos países latino-americanos e que, mesmo diante de

um perigo iminente, essas nações poderiam acionar o dispositivo do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Não apenas a competição com a Argentina por maior influência regional, mas também as relações comerciais mais intensificadas com países africanos podem ser apontadas como elementos que justificam a recusa brasileira a endossar a OTAS (BROZOSKI, 2015).

Nos anos 1980, marcos relevantes da diplomacia global e nacional influenciaram decisivamente a posição brasileira em relação a essa região. A criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, resultou de uma proposta da diplomacia brasileira (BROZOSKI, 2013). Abrangendo, atualmente, vinte e um países do litoral oeste africano (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) e três países do litoral leste sul-americano (Brasil, Argentina e Uruguai), a resolução 41/11 recebeu apenas um voto contrário em seu processo de votação na Assembleia Geral das Nações Unidas: o dos EUA.

A ZOPACAS significou não apenas a coordenação de temas ligados à paz e ao desarmamento, mas também de questões relacionadas à cooperação técnica e ao desenvolvimento econômico. Entre seus principais objetivos estavam a limitação da interferência de potências estrangeiras na região, o estabelecimento de uma zona livre de armas de destruição em massa e o afastamento da disputa bipolar que caracterizou a Guerra Fria (GUIMARÃES, 2016). Assim, a iniciativa buscava funcionar como um espaço de diálogo e de cooperação entre países que não possuíam tradicional e irrefutável influência na esfera internacional, principalmente em questões de defesa e segurança, mas que, além do espaço geográfico, compartilhavam interesses, valores e objetivos (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

A referida resolução destacava, portanto, três áreas: a promoção da paz e da segurança regionais, a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social. Além disso, endossava o respeito à soberania e à integridade territorial dos países, sem descartar, contudo, a possibilidade de desenvolvimento nuclear e tecnológico para fins pacíficos. O Brasil, por sua vez, externalizou, principalmente por meio de sua atuação diplomática, a inexistência de um ímpeto imperialista de sua parte perante seus vizinhos sul-americanos e africanos, buscando

reforçar a dimensão cooperativa e agregadora da iniciativa (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014). Nesse aspecto, a confiança mútua e a convergência de interesses entre os membros desempenharam papel crucial para o sucesso do lançamento da iniciativa da zona de paz e cooperação.

Desde 1986, ocorreram sete Reuniões Ministeriais no âmbito da ZOPACAS: em 1988, no Rio de Janeiro; em 1990, em Abuja; em 1994, em Brasília; em 1996, Somerset West; em 1998, em Buenos Aires; em 2007, em Luanda; e em 2013, em Montevideu (MARINS et al, 2018). Em todas elas, a diplomacia brasileira expressou um esforço de liderança pela coordenação política entre os países que fazem parte dessa zona marítima (PENHA, 2011).

No entanto, ainda durante a década de 1990, a ZOPACAS vivenciou um período de estagnação que repercutiu nas iniciativas do grupo. Apenas a partir dos anos 2000, quando as relações do Brasil com os países africanos foram retomadas e intensificadas, houve uma tentativa de revitalizar a ZOPACAS. Contribuiu, para isso, a descoberta de petróleo offshore em ambas as margens do Atlântico, englobando o litoral tanto de países da América do Sul, quanto de países da África Ocidental (CARVALHO; NUNES, 2013).

Sob a chancelaria de Antonio de Aguiar Patriota, ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o governo brasileiro buscou, em 2012, dotar a ZOPACAS de um caráter mais operacional e efetivo, desenvolvendo, por exemplo, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e de outros Ministérios e instituições nacionais, um programa de capacitação técnica e profissional destinado a cidadãos dos países membros da ZOPACAS (PATRIOTA, 2012). Tal iniciativa evidenciou a priorização dada pelo Brasil à manutenção e ao estreitamento da cooperação e da parceria entre os referidos Estados.

Ademais, como ficou evidente em mensagem presidencial oficial enviada ao Congresso Nacional, ainda em 2012, o reerguimento da ZOPACAS também figurava como uma estratégia para sustentar o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Brasil mantém um objetivo histórico de conferir maior representatividade, maior legitimidade e maior eficácia ao sistema ONU, atuando principalmente com o G4, grupo que reúne Alemanha, Índia e Japão, na defesa de uma reforma no CSNU (BROZOSKI, 2015). Dessa forma, esse

pleito, que constitui um dos principais objetivos da atuação diplomática brasileira, contribui diretamente para a busca do adensamento dessas relações.

É preciso ressaltar, ainda, que, em 2013, foi lançado o Plano de Ação de Montevideu, no âmbito do VII Encontro Ministerial da ZOPACAS, que contou com amplo apoio do então Ministro das Relações Exteriores brasileiro à época Antonio Patriota. Aquela representou a primeira ocasião em que os Ministros da Defesa dos Estados-membros da ZOPACAS participaram dos debates, o que evidenciou a importância dos temas de segurança e defesa. Celso Amorim, como Ministro da Defesa brasileiro, defendeu enfaticamente a cooperação no Atlântico Sul e a presença de altos funcionários dos Ministérios da Defesa nas discussões e tratativas do grupo, o que deixou claro o alinhamento de interesses entre os ministérios.

Sendo assim, diante dos fortes vínculos estabelecidos entre as costas atlânticas do Brasil e do continente africano desde o período colonial, o Atlântico Sul pode ser compreendido como um instrumento de aproximação histórica, social e econômica (COSTA E SILVA, 2011).

Como forma de ilustrar a existência de laços integrativos intensos entre os participantes, cabe ainda mencionar que dos nove membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), seis também integram a ZOPACAS (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014). Essa situação evidencia, igualmente, a grande influência exercida pelo Brasil, na condição de maior ex-colônia portuguesa e devido ao seu peso econômico, político e diplomático, no agrupamento, uma vez que, além dos valores e ideias comuns, há também o compartilhamento do Português como língua oficial entre boa parte dos Estados que integram a iniciativa. Esse fator é essencial para a ampliação da capacidade articuladora do governo brasileiro dentro da ZOPACAS.

É relevante o fato de o Brasil, como liderança regional, ter buscado exercer protagonismo nessa iniciativa, o que demonstra o peso da visão do governo brasileiro acerca da função que o país deve desempenhar nesse espaço geográfico. O Estado brasileiro não apenas exercitou um papel de protagonista, mas também estimulou a crença, entre os seus vizinhos sul-atlânticos, de que a criação de uma zona pacífica na região seria do interesse de todos. Desse modo, a ZOPACAS reflete e reforça os pilares básicos da atuação diplomática brasileira, endossando o respeito à soberania dos países e o desenvolvimento das nações, em especial às do sul global.

Dessa forma, a intensificação da cooperação Sul-Sul é outro fator importante dessa aproximação entre os países situados no Atlântico Sul, sendo traço marcante da atuação externa do Brasil. Como afirmam Abdenur e Neto (2014):

A política externa brasileira usa a cooperação Sul-Sul de forma instrumental, com o propósito de projetar a influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional pela cooperação com países menos desenvolvidos, inclusive na área de defesa.

Uma vez mais engajados em torno de objetivos compartilhados, esses países do sul global, inclusive o Brasil, passam a considerar o Atlântico Sul como uma oportunidade de projeção internacional e de maior participação nos processos de decisão globais. Nesse sentido, a política externa brasileira reconhece e corrobora a posição de relevância que o escopo sul-atlântico representa para os interesses nacionais.

Cabe mencionar, ainda, a eclosão da Guerra das Malvinas, em 1982, como um evento que remodelou as percepções, principalmente do Brasil e da Argentina, acerca da segurança do entorno regional do Atlântico Sul, uma vez que se observou a ingerência direta de uma potência nuclear extrarregional, a Grã-Bretanha, e o despreparo das Forças Armadas argentinas para lidar com o conflito. Soma-se a isso o fato de que os EUA demonstraram apoio aos britânicos no conflito, deixando claro que os países da América do Sul não deveriam contar com a cooperação hemisférica, e, principalmente, dos estadunidenses, em situações que envolvessem a segurança internacional, algo que, pelo menos desde a criação do TIAR, em 1947, vinha sendo enfatizado em sentido contrário.

Segundo Eli Alves Penha (2011):

A derrota argentina, por sua vez, conduziu os países da América do Sul à tomada de consciência de suas insuficiências aéreas e navais, conduzindo os mesmos a perspectiva de cooperação militar, como forma de unir esforços no sentido de complementar a capacidade de ação das grandes frotas ocidentais, sobretudo a da Grã-Bretanha que mantém uma presença de natureza colonial nas águas do Atlântico Sul. Sob esta ótica, o fim da Guerra das Malvinas permitiu visualizar a diluição gradativa dos antagonismos entre o Brasil e Argentina.

Além disso, ressalta-se que a diplomacia brasileira sustenta uma posição histórica de defesa do pleito argentino sobre as Malvinas, posição essa reiterada desde 1833. Dessa forma, nota-se que, apesar dos desentendimentos político-

diplomáticos bilaterais observados ao longo da história, o Brasil demonstrou contínuo apoio ao direito argentino sobre o território, o que evidencia a preocupação histórica da política externa brasileira com a projeção de potências extraterritoriais no Atlântico Sul.

Foi precisamente nos anos 1980 que esses dois países sul-americanos de grande peso no contexto internacional iniciaram uma aproximação bilateral mais sólida. A partir de 1979, com a assinatura do Tratado Itaipu-Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai, que promoveu a resolução do impasse das hidrelétricas, os governos brasileiro e argentino puderam adotar posições mais convergentes, sobretudo em questões geoestratégicas.

Essa nova dimensão do relacionamento bilateral contribuiu, portanto, para reforçar os laços entre esses países e possibilitou entendimentos mais profundos em diversos setores, não apenas no campo militar e de defesa. É preciso considerar a influência das especificidades da política externa do governo João Figueiredo (1979-1985) para o rumo dos acontecimentos. Marcada pela ideia de universalismo e de adaptação à nova configuração internacional e às mudanças na política interna, em processo de redemocratização, a diplomacia de Saraiva Guerreiro, então Ministro das Relações Exteriores, explicitou a intenção de incentivar a integração com os demais países latino-americanos.

O Atlântico Sul começava, assim, a despertar grande interesse e a conquistar um considerável espaço nas discussões sobre segurança no Cone Sul, não se restringindo apenas à ameaça soviética, mas passando a considerar também a possibilidade de interferência das próprias potências ocidentais na região. Dessa forma, torna-se evidente o longo interesse do Brasil na manutenção da segurança e da estabilidade na região.

Ainda no que concerne à perspectiva diplomática nacional, deve-se mencionar a importância das relações bilaterais do Brasil com os países africanos da costa sul-atlântica, como Angola, Namíbia e África do Sul. Por intermédio do Itamaraty, o Brasil engajou-se em intensa aproximação com esses países, promovendo a ampliação do corpo diplomático nacional no continente africano e a abertura de escritórios do Ministério das Relações Exteriores, além de iniciativas de fomento à educação, à agricultura e à infraestrutura (GONZALEZ, 2014).

Tendo sido o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola, em 1975, o Brasil mantém laços estreitos com esse país, com quem compartilha

vínculos históricos e língua comum. A diplomacia brasileira também financia diversos projetos de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento angolano. Sendo um importante produtor de petróleo, Angola possui uma relevância geoestratégica inegável no Atlântico Sul (AMICI, 2019). Observa-se, também, um importante fluxo de investimentos diretos de empresas brasileiras para Angola, além da instalação de companhias nacionais nesse Estado africano (COSTA, 2012).

Diferentemente das relações bilaterais entre Brasil e Angola, o relacionamento bilateral com a África do Sul não evidencia um vínculo histórico e cultural longo. Apenas na década de 1990, com a extinção do regime do Apartheid e com o fim da Guerra Fria, os dois países intensificaram seus laços políticos, embora esse país tivesse se mantido como o principal parceiro comercial brasileiro durante as décadas anteriores (AMICI, 2019).

Como país marítimo, a África do Sul possui uma posição privilegiada, sendo extremamente dependente do comércio exterior realizado via Atlântico Sul, assim como o Brasil (VAZ, 2011). Além disso, os dois países compartilham posicionamentos a respeito da dimensão nuclear, sendo ambos parte do grupo Coalizão da Nova Agenda, formado em 1998, que defende o desarmamento nuclear.

Assim como o Brasil, que aderiu ao Tratado de Tlatelolco, que definiu a América Latina e Caribe como região livre de armas nucleares, a África do Sul é parte no Tratado de Pelindaba, que atribuiu essa mesma condição ao continente africano. Dessa forma, tendo em vista a importância do Atlântico Sul para os dois países e a convergência de entendimento acerca do regime nuclear internacional, ressalta-se que a via diplomática do relacionamento bilateral é um canal importante de preservação da estabilidade no Atlântico Sul, seja por meio da ZOPACAS ou de outros mecanismos de cooperação.

Sendo assim, no que concerne às relações entre o Brasil e o continente africano como um todo, é possível destacar algumas iniciativas relevantes de cooperação Sul-Sul, que impactam os posicionamentos e decisões a respeito do Atlântico Sul. Já nos anos 2000, por exemplo, foram criados o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), a I Cúpula América do Sul-África (ASA), além de ter havido a inclusão da África do Sul no agrupamento BRIC, já composto por Brasil, Rússia, Índia e China (BROZOSKI, 2013).

Ademais, destaca-se, ainda, o fato de que, em 2010, a CPLP aprovou um documento intitulado “Estratégia para os Oceanos”, o qual tratava da promoção do

desenvolvimento sustentável dos oceanos sob jurisdição de seus Estados-membros e buscava reforçar o desenvolvimento de iniciativas conjuntas de estudos científicos, proteção ambiental e projetos de extensão da plataforma continental (BROZOSKI, 2013).

Cabe mencionar, igualmente, que o objetivo do governo brasileiro de projetar sua influência no Atlântico Sul também está diretamente relacionado ao desenvolvimento de inúmeros programas de pesquisa marítima, como os inseridos no escopo da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), o qual reconhece a aproximação com os países da África atlântica como essencial aos interesses nacionais. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) foi criada em 1974 com o objetivo de coordenar a consecução dos objetivos determinados pela PNRM (BROZOSKI, 2015).

Essas atividades de pesquisa e de estudo relacionadas ao Atlântico Sul e ao aproveitamento sustentável dos recursos marinhos muitas vezes englobam áreas que transcendem os limites jurisdicionais brasileiros, o que exige cooperação profícua, seja com organizações internacionais, seja com outros Estados. O governo brasileiro, portanto, manifestou seu compromisso de apoiar programas estruturados no âmbito da CIRM (BRASIL, 2012b).

Sendo assim, o Brasil desenvolve projetos que analisam as potencialidades não apenas do espaço marítimo do país, como 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 de Trindade (PROTRINDADE); o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Brasileira (REMLAC) e os projetos levados a cabo pela Petrobras sobre o desenvolvimento de tecnologia para exploração petrolífera em águas profundas, mas também do espaço marítimo extra jurisdicional (BROZOSKI, 2015).

Ressalta-se, nesse último caso, o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA) como iniciativa importante para a política externa brasileira, uma vez que funciona como instrumento estratégico para a ampliação da presença brasileira na região e para a inserção internacional do país. Tendo em vista a crescente competição global por recursos minerais, o referido programa pode garantir ao Brasil sustentação científica para seus pleitos de exploração mineral (BROZOSKI, 2015).

No que concerne à LEPLAC e ao esforço do Brasil pela ampliação de sua plataforma continental, é imprescindível destacar o papel da diplomacia nacional junto à Comissão de Limites da ONU, sediada em Nova Iorque. A delegação brasileira atua firmemente pela obtenção desse objetivo, o qual permitirá uma presença acentuada do país no Atlântico Sul, servindo não apenas a propósitos econômicos e diplomáticos, mas também de defesa e de segurança.

Além disso, deve-se mencionar o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), lançado em 1982, que permite ao Brasil realizar pesquisas científicas no continente gelado, conferindo ao país o direito de participar, de maneira consultiva, no Tratado da Antártida. Esse programa garante um engajamento brasileiro nas tratativas internacionais sobre mudanças climáticas, uso consciente dos recursos marinhos e realização de estudos científicos sobre a Antártida e áreas adjacentes (BROZOSKI, 2015).

É importante ressaltar, ademais, que o Atlântico Sul desempenha um papel crucial para a economia dos países da região. O comércio marítimo é essencial não apenas ao Brasil, mas também aos Estados africanos sul-atlânticos. Como afirma Gustavo Barros de Carvalho (2021), “no Brasil, cerca de 80% do comércio exterior, por valor, é transportado pelo mar; na África, representa 90%”. Desse modo, sob a perspectiva da política externa brasileira, a estabilidade no Atlântico Sul é condição indispensável ao desenvolvimento nacional, uma vez que influencia diretamente as relações econômico-comerciais do país com o exterior.

O Brasil representa um dos principais países agroexportadores mundiais, o que evidencia a importância das rotas comerciais sul-atlânticas para o país. O porto de Santos, por exemplo, está entre os 50 maiores portos do mundo e representa o principal porto do Brasil, sendo imprescindível à exportação das commodities brasileiras, principal tipo de mercadoria exportado pelo país (CARVALHO, 2021). Sendo assim, é evidente que a defesa de um Atlântico Sul pacífico e estável constitui um objetivo central da política externa brasileira.

Não apenas a intensificação da exploração de gás e de petróleo na plataforma continental brasileira, somada aos crescentes fluxos de comércio do país pela via marítima, ampliaram o valor geopolítico e estratégico dos espaços marítimos do Brasil, mas também a recorrência de atividades ilícitas na região, como pesca ilegal, tráfico de drogas e pirataria, elevaram a atenção de grandes potências em relação a esse espaço geográfico, intensificando, conseqüentemente, as preocupações brasileiras

no Atlântico Sul (VAZ, 2021). A política externa brasileira, portanto, esteve diretamente envolvida com a tratativa de assuntos securitários e de defesa do país.

2.3 O Atlântico Sul na Perspectiva da Política de Defesa do Brasil

Como já mencionado anteriormente, torna-se difícil avaliar como o Atlântico Sul é percebido, separadamente, pelas políticas externa e de defesa, uma vez que muitas iniciativas e estratégias para a região englobam aspectos de ambos os ministérios. Desse modo, é preciso salientar que a percepção estratégica da defesa da região perpassa conceitos e decisões diplomáticas, sendo, muitas vezes, difícil dissociar as duas perspectivas em questão.

Cabe ressaltar, nesse sentido, a preponderância da via diplomática tradicional em relação à via diplomática militar no que concerne à resolução de questões ligadas ao entorno regional brasileiro. Segundo afirma Alcides Costa Vaz (2021):

Importante destacar que, durante décadas, preocupações brasileiras de segurança regional foram objeto de tratativas entabuladas preponderantemente pelo canal diplomático, secundado pela diplomacia militar. A diplomacia de defesa, por sua vez, foi incorporada apenas bem mais recentemente a esse repertório e o foi de modo paulatino, após a criação do Ministério da Defesa há pouco mais de duas décadas.

Sabe-se que iniciativas que envolvem questões de segurança e de defesa no Atlântico Sul são de responsabilidade prioritária da Marinha brasileira, a qual estabelece como objetivos estratégicos e táticos:

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

O Atlântico Sul é, inevitavelmente, um espaço estratégico e de cooperação do Brasil. No entanto, a região também evidenciou, ao longo do tempo e em diferentes perspectivas, certa vulnerabilidade da política de defesa brasileira. Durante a gestão do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1902-1912),

por exemplo, quando estava claro o atraso do país em relação a vizinhos como Chile e Argentina, no que concerne ao desenvolvimento militar, o Brasil implementou uma política de modernização de sua Marinha, encomendando 03 encouraçados à Grã-Bretanha. Ainda assim, o torpedeamento de navios brasileiros por submarinos alemães no contexto da Primeira Guerra Mundial, uma das motivações para a entrada do país no conflito, demonstrou a vulnerabilidade da defesa do Brasil diante de seu extenso litoral sul-atlântico.

Além disso, a ocorrência de alguns incidentes que ameaçaram a soberania brasileira ao longo do século XX, como o Incidente Panther (1905), quando um navio alemão desrespeitou o mar territorial brasileiro com base na justificativa de que buscava um desertor na costa sul do país, evidenciou a necessidade de capacitar as Forças Armadas do Brasil, em especial a Marinha. Desse modo, desde esse momento, observa-se que o governo brasileiro já compreendia a importância de proteger a costa marítima do país.

No entanto, embora essas iniciativas tenham contado com inegável participação do Barão do Rio Branco, à frente da Chancelaria brasileira à época (1902-1912), o Ministro da Guerra foi o responsável por liderar os processos de modernização e de profissionalização, o que evidencia certo grau de interseção entre as políticas externa e de defesa brasileiras.

No que concerne ao mar territorial brasileiro, cabe mencionar que o país apenas definiu sua extensão em 1850, quando o Ministro da Marinha fixou o limite em 3 milhas marítimas. Já em 1966, novo decreto-lei determinou a extensão de 3 para 6 milhas, além da existência de uma faixa adicional, de até 12 milhas, dentro da qual o Estado brasileiro poderia prevenir e reprimir infrações aduaneiras, sanitárias, fiscais ou relativas a imigração. Em 1970, por meio do decreto-lei 1.098, o Brasil estendeu, de forma unilateral, seu mar territorial para 200 milhas marítimas, ampliando de forma significativa o espaço atlântico sob sua jurisdição direta. Além disso, ressalta-se o fato de que, nesse mesmo período, diversos outros países latino-americanos, como a Argentina, fizeram o mesmo, estendendo seus mares territoriais unilateralmente (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Após a realização da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, quando se definiu que o mar territorial dos países deveria ter até 12 milhas marítimas, o Brasil editou a Lei 8.617/1993, a qual dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva (ZEE) e a plataforma continental

brasileiros, revogando o decreto de 1970. A chamada Convenção de Montego Bay, embora tenha reduzido a extensão do mar territorial, determinou a criação do conceito de ZEE, a qual, segundo o art. 57, “não se estenderá além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial”.

Ademais, a referida Convenção também estabeleceu que a plataforma continental pode ser estendida juridicamente para até 350 milhas náuticas das linhas de base do mar territorial. Para isso, o Estado costeiro interessado deve submeter informações sobre os limites de sua plataforma continental à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), responsável por fazer recomendações definitivas e obrigatórias sobre esses limites.

Dessa forma, o Brasil tem buscado pleitear junto à CLPC a extensão de sua plataforma continental, o que proporcionaria não apenas oportunidades de descoberta de novas fontes de hidrocarbonetos, de exploração de recursos da biodiversidade marinha e de recursos minerais, mas também de ampliação pacífica do território nacional e de proteção em relação a ameaças externas, o que configura tema prioritário da política de defesa brasileira.

Já em 1989, com o Decreto nº 98.145, o governo brasileiro instituiu o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), com o objetivo de estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental brasileira além das 200 milhas marítimas. Desse modo, a iniciativa do governo nacional visava consolidar e ampliar a soberania do país no Atlântico Sul de modo pacífico, resguardando, portanto, os interesses e a segurança do país.

O lançamento, em 2004, da Amazônia Azul também configura medida que visa à proteção da soberania do país, além de buscar garantir os interesses econômicos nacionais na exploração das riquezas petrolíferas, minerais e pesqueiras da região.

A Amazônia Azul é um conceito criado pelo então Comandante da Marinha, Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, e compreende uma extensa área oceânica que inclui a plataforma continental brasileira. Com uma área correspondente a 67% do território nacional terrestre e com enorme biodiversidade, comparável à da Amazônia Verde, a Amazônia Azul representa uma criação conceitual de imensa relevância geoestratégica para o Brasil. A fim de ampliar a referida plataforma e, conseqüentemente, o escopo geográfico da Amazônia Azul, a diplomacia brasileira busca atuar ativamente junto à CLPC, o que constitui,

atualmente, um dos principais engajamentos do país no âmbito da ONU (LACERDA et al, 2015).

Embora atenda a interesses diplomáticos claros, a extensão da plataforma continental brasileira também constitui medida essencial à defesa do território brasileiro. Em 2019, o pleito brasileiro referente à margem sul foi aprovado integralmente pela CLPC, sendo estendido para 350 milhas náuticas; no entanto, os estudos relativos às margens equatorial e oriental seguem em análise pela Comissão.

Cabe mencionar, ainda, o projeto de implantação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o qual foi elaborado para monitorar e para proteger o litoral brasileiro, por meio de satélites e de radares, sob o comando da Marinha nacional. Na concepção desse projeto estava presente a ideia de que era preciso ampliar as capacidades brasileiras de fazer frente às possíveis ameaças no Atlântico Sul.

Ademais, a recorrência de alguns eventos desafiadores no escopo geográfico sul-atlântico reforçou a atenção conferida pelo Brasil à região, entre os quais é possível destacar, conforme argumenta Costa Vaz (2021):

a intensificação do tráfico de drogas oriundo da América do Sul, tendo como destino final a Europa e, cada vez mais, o florescente mercado africano, a pirataria, notadamente no Golfo da Guiné, e intercorrências do terrorismo, que, ademais da atuação da Al Qaeda, passou a ter no Boko Haram seu principal expoente. Por fim, vale destacar a latente instabilidade política pontuada por episódios de violência em países como Camarões, Costa do Marfim, Guiné, Nigéria e Togo. O panorama da estabilidade nessa ampla região é caudatário também de dinâmicas de insegurança e de conflitos presentes no conjunto da África Subsaariana onde disputas por controle territorial e por recursos se entrelaçam com litígios políticos, étnicos e religiosos e com o próprio terrorismo.

Diante desse cenário, o governo brasileiro busca privilegiar o adensamento de relações bilaterais com países sul-atlânticos pautadas em uma agenda de cooperação que, gradual e crescentemente, se destina ao campo da defesa (VAZ, 2021). Sendo assim, o Brasil também realiza patrulhas navais no Atlântico Sul contra o contrabando e outras atividades ilícitas, reforçando a cooperação com países africanos. A pirataria, atividade cada vez mais recorrente no Golfo da Guiné e que tem ameaçado a atividade de muitos navios petroleiros que transitam na região, tem sido apontada como motivo de preocupação crescente pelo Ministério da Defesa do Brasil (ABDENUR E SOUZA NETO, 2014).

Dessa forma, houve uma intensificação de acordos de cooperação firmados entre o governo brasileiro e Estados africanos, de modo a aprofundar os laços entre os países e o alinhamento de perspectivas entre as distintas Forças Armadas. A atenção dispendida pelo Brasil ao relacionamento com países da costa ocidental da África no que concerne a temas de segurança possui, como pano de fundo, uma série de iniciativas políticas, econômico-comerciais e socioculturais que privilegiam a aproximação em relação aos países lusófonos, como Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau, às principais economias, como Nigéria e África do Sul (VAZ, 2021).

No campo específico da defesa, observa-se um aumento no número de acordos de cooperação firmados com diversos Estados africanos. Esses compromissos encontram-se evidentes, por exemplo, no intercâmbio de estudantes estrangeiros dos corpos militares de diversos países africanos para escolas de formação militar brasileiras. Sendo assim, é possível destacar como elementos importantes dessa cooperação: formação militar, como observado com a constituição das Forças de Segurança de Guiné-Bissau e do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia; levantamento da plataforma continental, como nos casos de Angola e da Namíbia; doação de embarcações e de uniformes, destinados, por exemplo, a São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Namíbia (BROZOSKI, 2013).

Observa-se, portanto, que o Brasil desenvolve intensa cooperação naval com a Namíbia, envolvendo desde a formação de oficiais e a realização de exercícios navais conjuntos, até o auxílio para o levantamento da plataforma continental e a própria institucionalização da Marinha do país (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014). Desse modo, o Brasil influencia diretamente na consolidação dos processos e da ritualística da Força Naval namibiana.

Além disso, existe intensa cooperação naval com a Namíbia e com a África do Sul, país com o qual o Brasil realiza, em conjunto com a Índia, exercícios navais chamados IBSAMAR, no âmbito do IBAS (VAZ, 2021). A própria PND reconhece a necessidade de se apoiar o desenvolvimento da Marinha de Estados africanos como forma de proteger os interesses brasileiros no Atlântico Sul.

Adicionalmente, é importante ressaltar que a aproximação advinda desses acordos de cooperação também intensifica a demanda por produtos da indústria bélica brasileira, incentivando a produção nacional. Desse modo, o incremento das encomendas realizadas por países como Angola, África do Sul, Namíbia e Guiné Equatorial tem a capacidade de impulsionar o desenvolvimento industrial e

tecnológico do Brasil. Enfatiza-se, por exemplo, o projeto desenvolvido conjuntamente por Brasil e África do Sul para a construção de novo modelo de míssil ar-ar. (BROZOSKI, 2013).

Outrossim, o Brasil busca dar continuidade e ampliar sua contribuição histórica para as operações de paz desenvolvidas no âmbito da ONU, o que caracteriza e reforça, em grande medida, os relacionamentos bilaterais do país com países africanos, em especial com os de língua portuguesa. Nesse sentido, destaca-se a atuação brasileira em missões de paz em Angola, país sul-atlântico com antigos laços histórico-culturais com o Brasil.

Em 1988, houve o estabelecimento da UNAVEM I, com o propósito de certificar que as tropas cubanas haviam se retirado definitivamente do território angolano. O Brasil não apenas contribuiu com o envio de observadores militares para essa missão, mas também esteve à frente do comando do contingente de observadores militares das Nações Unidas, com um General brasileiro como responsável. Já em 1997, o governo brasileiro enviou novamente tropas para Angola com o intuito de apoiar os esforços de estabilização e de paz no contexto posterior à guerra civil nesse país africano.

Desse modo, nota-se um engajamento contínuo do Brasil em operações de paz desenvolvidas sob os auspícios da ONU, principalmente em países com os quais o Brasil compartilha laços históricos e culturais. A cooperação com Estados africanos sul-atlânticos, portanto, perpassa a agenda brasileira de defesa da paz e de comprometimento com a estabilidade interna dos países, uma vez que a segurança doméstica dos Estados é essencial à garantia de um Atlântico Sul pacífico e seguro.

Ressalta-se, ainda, a colaboração do Brasil para a Missão Integrada da ONU para a Consolidação da Paz e Segurança na Guiné-Bissau, iniciada em 1999, após o conflito político-militar nesse país africano. A presidência brasileira nessa missão não apenas demonstrou o forte compromisso do país com a garantia de condições de desenvolvimento em contexto de pós-conflito, mas também representou importante oportunidade de troca de experiências e de fortalecimento do diálogo entre as Forças Armadas do Brasil e as Forças Armadas da Guiné-Bissau.

No entanto, outros fatores importantes instam o Brasil a dedicar especial atenção à região sob um viés de segurança. A presença de potências extrarregionais no espaço sul-atlântico, como os EUA, a Grã-Bretanha e, mais recentemente, a China, corrobora a imprescindibilidade de reforço da proteção e do controle da região (AMICI,

2019). Em 2008, os EUA recriaram a IV Frota, uma força naval específica, estabelecida em 1943, com o objetivo de fiscalizar a região do Atlântico Sul e Caribe. Ademais, o governo estadunidense ainda criou o AFRICOM, um comando específico para coordenar as operações militares do país na África. Soma-se a isso a presença da Rússia em exercícios navais na costa da Venezuela e a reiterada posição da Grã-Bretanha no sentido de proteger seus territórios sul-atlânticos, em especial as Ilhas Malvinas/Falklands, como elementos de ameaça à estabilidade regional.

Em razão da elevação das preocupações brasileiras no Atlântico Sul, o país viu-se motivado a empregar esforços de modernização e de expansão da frota nacional de submarinos convencionais, além de investir na construção de submarinos de propulsão nuclear. Como exemplo de um dos principais programas desenvolvidos pela Marinha do Brasil, destaca-se o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), o qual prevê a construção de quatro novos submarinos convencionais e de um submarino a propulsão nuclear, em parceria com a França (BRASIL, 2012b). Esse programa, que foi lançado em 2011, é essencial à proteção da jurisdição marítima brasileira, oferecendo ao país instrumento de dissuasão legítimo.

É importante mencionar, ainda, os exercícios navais conjuntos realizados pelas Marinhas do Brasil, da Argentina, da África do Sul e do Uruguai, desde a década de 1990, denominados ATLASUR, além dos realizados entre os países que compõem o IBAS, Brasil, Índia e África do Sul.

Quanto ao escopo regional da América do Sul, mais especificamente, ressalta-se a criação, em 2008, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Contando com importante protagonismo brasileiro, o Conselho imprimiu uma visão regionalizada, e não mais hemisférica, ao afastar a liderança dos EUA no processo de tomada de decisão a respeito de questões de defesa. Desse modo, os países da América do Sul passaram a enxergar a cooperação regional em matéria de defesa como algo essencial, o que estimulou o intercâmbio e a busca de estratégias conjuntas para o enfrentamento de ameaças comuns (BROZOSKI, 2015).

Embora a UNASUL tenha sido esvaziada em anos recentes, com o anúncio da saída de membros importantes, como o Brasil em 2019, a iniciativa de criação do CDS impactou diretamente a percepção dos formuladores da política de defesa brasileiros, reforçando a estratégia da regionalização para a resolução de problemas, algo que envolve igualmente a maneira como o Atlântico Sul é percebido.

Desse modo, notou-se uma revalorização do Atlântico Sul durante os governos brasileiros dos anos 2010, o que se viu refletido nas estratégias de defesa desenvolvidas nesse período. Os principais documentos da defesa brasileira, como a PND, a END e o LBDN, ressaltam a importância cada vez maior dos recursos marítimos para a dimensão securitária do país; no entanto essa abordagem vai além da necessidade de se defender o território e os recursos estratégicos, passando a englobar outras questões de natureza transnacional, como o tráfico de drogas e de pessoas (ABDENUR E SOUZA NETO, 2014).

Deve-se ressaltar que, apenas em 2012, quando houve a explícita menção ao conceito de Entorno Estratégico na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil reformulada, a segurança do Atlântico Sul foi efetivamente destacada. Principalmente após a descoberta das reservas petrolíferas do Pré-Sal, em 2006, a região mostrou-se um espaço primordial para a defesa nacional, conjugando interesses econômicos e diplomáticos, ademais dos securitários. Além de sua importância como fonte energética, o petróleo representa uma fonte de poder no sistema internacional, o que intensifica ainda mais a relevância de territórios ricos em jazidas petrolíferas, como o Atlântico Sul (SOUZA et al, 2019).

A partir dessa definição estratégica do Atlântico Sul como entorno prioritário, também evidente na II Política Nacional de Defesa de 2012, o Brasil passou a enfatizar alguns aspectos que contribuiriam para minimizar a eclosão de conflitos na região. Desse modo, como menciona a própria END de 2012, o governo brasileiro priorizaria pontos como o processo de integração sul-americano, por meio do MERCOSUL e da UNASUL; a intensificação das relações com os países amazônicos, por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); o fortalecimento das relações cooperativas e comerciais com os Estados da África, da América Central e do Caribe; a continuidade do diálogo no âmbito da cúpula América do Sul-África (ASA) e do fórum IBAS; o desenvolvimento de organismos regionais; a integração em matéria de defesa e a consolidação da ZOPACAS (BRASIL, 2012b).

Além disso, diante da preocupação em relação às ameaças à defesa brasileira no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul, a END ainda menciona a necessidade de intensificar a presença militar em pontos estratégicos do Atlântico Sul e da região amazônica. Para isso, o reforço da cooperação com os demais países vizinhos, seja da América do Sul, seja do Atlântico Sul, mostra-se crucial, não apenas em temas militares, mas também em outras áreas estratégicas, como a cibernética, a espacial

e a nuclear. A END também previu o engajamento conjunto dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores e das Forças Armadas brasileiras para a consolidação de projetos em matéria de defesa (BRASIL, 2012b).

Dessa forma, evidencia-se o interesse do governo brasileiro em afirmar um entorno estratégico que ultrapassa a região da América do Sul, englobando também o Atlântico Sul, incluindo os países da costa africana, e a Antártida. Ademais, a Marinha do Brasil deveria resguardar o oceano da atuação de forças externas, visando:

a defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras e prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio” (BRASIL, 2012b).

No entanto, embora o Entorno Estratégico brasileiro tenha sido definido como o espaço primordial de preocupação com os interesses nacionais no âmbito da defesa, evidenciando uma diferenciação mais clara entre questões propriamente de segurança e abordagens político-diplomáticas, não houve uma orientação abrangente e diretamente direcionada para a cooperação militar e a diplomacia de defesa. Conforme argumenta Vaz (2021):

Ao contrário, o conceito de Entorno Estratégico Brasileiro se erige sobre o reconhecimento de desígnios e desafios diferenciados em cada um de seus espaços constitutivos. Mesmo que eventualmente interligados, tais desafios demandam abordagens próprias em suas origens, expressões e implicações e recolhem, ademais, as prioridades conferidas à Amazônia e à Faixa de Fronteira, no que diz respeito à dimensão continental, e ao Atlântico Sul, na dimensão marítima. Essa segmentação alimenta, inclusive, críticas à própria delimitação do Entorno Estratégico, que a consideram demasiado ampla e ambiciosa em seu alcance e em seus desígnios, se tomadas em conta as reais capacidades políticas, econômicas e militares de que dispõe o Brasil para promover e afirmar seus interesses de segurança e de defesa em toda a inteireza daquele espaço.

Desse modo,

o conceito de Entorno Estratégico ganha relevância como instrumento e como para a formulação de políticas de segurança e de defesa, muito embora seja preciso discernir, no mesmo, os espaços considerados precipuamente para o planejamento da defesa e do eventual emprego da força militar, aqueles onde o País almeja exercer capacidade de interveniência no resguardo de seus interesses de segurança e, finalmente, aqueles outros a diplomacia militar e a diplomacia de defesa se associem a outros instrumentos para promover interesses e objetivos mais amplos de política externa e responder a situações emergenciais e a imperativos humanitários (VAZ, 2021).

Seja com base na perspectiva tradicionalmente diplomática, seja com base no viés de segurança e defesa propriamente dito, a estabilidade se impõe como condição desejada e essencial à consecução dos objetivos brasileiros no Atlântico Sul.

Cabe mencionar que a PND revisada do atual governo Bolsonaro reconhece a “possibilidade da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico” brasileiro, o que demandaria uma atuação do país para a resolução de conflitos e para a defesa dos interesses nacionais. Dessa forma, entende-se que o Atlântico Sul, como parte do entorno estratégico brasileiro, seria foco primordial dos projetos de defesa do país futuramente (BRASIL, 2020).

3 ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS EXTERNA E DE DEFESA BRASILEIRAS

A fim de verificar o grau de interação entre as políticas externa e de defesa brasileiras, é preciso, antes de mais nada, identificar como o governo nacional e as principais autoridades do país na seara compreendem essa articulação em seus documentos e pronunciamentos. Ademais de uma análise documental acerca da temática, cabe constatar, com base em resultados práticos, como se deu essa interação em relação a questões ligadas mais especificamente ao Atlântico Sul.

Se compreendida como defesa externa, a política de defesa está diretamente relacionada à política externa, uma vez que ambas englobam aspectos das relações exteriores do país, embora a última seja mais abrangente em termos de assuntos. Sendo assim, os Estados podem contar com a atuação tanto de militares quanto de diplomatas para a preservação dos seus interesses, principalmente no que concerne a temas ligados à paz e segurança internacional (PINTO, 2015).

A preservação de um entorno regional estável e cooperativo constitui interesse primordial do Estado brasileiro e é intensamente favorecida pela associação entre as políticas externa e de defesa. Nesse sentido, a atuação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) torna-se essencial ao alcance dos objetivos nacionais (BRASIL, 2012c).

No âmbito global, a atuação conjugada de militares e de diplomatas não só aperfeiçoa a adaptação do país às mudanças do sistema internacional, permitindo a defesa continuada dos interesses brasileiros no exterior, mas também facilita a intensificação das relações com outros Estados, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Regionalmente, principalmente no que concerne ao escopo geográfico da América do Sul, a interação entre as políticas externa e de defesa deve estar direcionada à intensificação da integração e ao afastamento das ameaças à paz e à segurança da região (BRASIL, 2012c).

Como afirma Wanderley Messias da Costa (2012), a atuação efetiva da política externa brasileira foi responsável por imprimir uma perspectiva marítima à estratégia nacional, buscando assegurar os direitos e interesses do país no espaço marítimo sul-atlântico. Essa mudança de uma projeção continental para uma projeção marítima

envolveu não apenas iniciativas no âmbito externo, como a atuação diplomática brasileira na ONU, mas também no âmbito interno, como os projetos de pesquisa e de levantamento da plataforma continental brasileira.

No entanto, a bibliografia especializada sobre a temática aponta para uma baixa coordenação entre a política externa e a política de defesa ao longo dos anos, o que se refletiria em resultados parcos e insuficientes para a busca dos interesses nacionais. Cabe, portanto, analisar, mais detalhadamente, como se deu essa articulação entre os anos de 1999 e de 2012 e com ênfase especial no tratamento de temas relacionados ao Atlântico Sul.

3.1 Análise dos anos 1999 a 2012

O período que compreende os anos de 1999 a 2012 correspondeu ao empreendimento de iniciativas importantes para a agenda de defesa brasileira. A institucionalização de políticas e de estruturas governamentais renovadas conferiu maior ênfase para a tomada de decisão interna a respeito de assuntos securitários, o que se refletiu na atuação externa do país. Sendo assim, é preciso destacar as principais inovações e decisões realizadas durante esse período.

A criação do Ministério da Defesa, em 1999, representa uma iniciativa relevante do governo brasileiro, no sentido de redefinir o papel das Forças Armadas no Brasil e de favorecer a articulação entre essas forças. Dessa forma, o referido Ministério serviria para reintegrar os militares à agenda política civil, além de ser um dos grandes órgãos institucionais brasileiros capazes de interferir no âmbito externo.

Em 1997, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso orientou, em reunião com a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que se procedesse à criação do Ministério da Defesa. Segundo essa diretriz, o novo ministério, que enquadraria as Forças Armadas, deveria ter sua implementação iniciada entre outubro e dezembro de 1998. Além disso, os ministérios militares, até então operantes, deveriam ser extintos (PINTO, 2015).

Como afirma Paulo Pinto (2015):

Estabeleceu-se um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), constituído por representantes da Casa-Civil, Marinha, Relações Exteriores, Exército, Aeronáutica, Emfa³, Casa Militar e Secretaria de Assuntos Estratégicos, cuja primeira tarefa foi a de levantar as características desejáveis para o sistema de defesa nacional, com base na PDN, e definir as atividades militares passíveis de integração, bem como os diversos graus dessa integração.

Para o Itamaraty, duas áreas eram particularmente importantes: a de inteligência estratégica, que englobava a avaliação de aspectos políticos, econômicos, sociais e de defesa do cenário internacional, e a de assuntos internacionais, que estava relacionada às adidâncias, ao intercâmbio com forças de outros países e à atuação em organismos internacionais militares. Essas temáticas eram vistas pelas Forças Armadas como assuntos que demandavam interação com o MRE e que buscavam estruturar o aspecto militar da política externa brasileira. Desse modo, alguns foros e situações específicas exigiram prestação de informações mais informal, enquanto outros demonstrariam a necessidade de desenvolver uma coordenação mais intensa e institucionalizada entre o MD e o Itamaraty (PINTO, 2015).

Sendo assim, assegurou-se a preservação das competências do Itamaraty quando do estabelecimento do ordenamento interno e das atribuições do MD, de modo que a tratativa dos assuntos internacionais que envolvessem as Forças Armadas seria desenvolvida em articulação direta com o MRE (PINTO, 2015).

Além da transformação dos antigos três ministérios em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, criou-se uma Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais que passaria a ser o principal canal de comunicação entre o MD e os setores do MRE voltados a tratar sobre temas de segurança internacional (PINTO, 2015).

No entanto, a criação do MD, por si só, não significou uma priorização imediata do governo brasileiro a assuntos de defesa, tampouco representou uma articulação evidente com o MRE que se refletisse nas relações exteriores do país. Durante o segundo governo FHC (1999-2002), predominou, nos quadros diplomáticos nacionais, uma perspectiva americanista da política externa brasileira, que enfatizava um alinhamento em relação aos EUA e ao continente americano, de maneira geral.

Já a partir dos governos Lula (2003-2010), ascendeu um paradigma mais soberanista e nacionalista das relações exteriores do Brasil, o qual entendia o

³ Estado Maior das Forças Armadas

desenvolvimento nacional como o principal vetor da política externa pátria. Desse modo, a concepção globalista da PEB, que teve na Política Externa Independente (PEI) do início dos anos 1960 sua primeira expressão mais emblemática, ganhou força nesse período (COUTINHO, 2017).

A política externa, portanto, passa a ser vista, de modo mais incisivo e pragmático, como meio de projeção dos interesses e do desenvolvimento nacional, o que atribui à atuação internacional do país um caráter mais estratégico (SARAIVA, 2013). Essa percepção renovada acerca da política externa brasileira foi também impulsionada pela convergência ideológica entre os ocupantes de alguns dos principais cargos relacionados à essa atuação: Celso Amorim, como Ministro das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, como Secretário-Geral do Itamaraty, e Marco Aurélio Garcia, como Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais.

Além disso, foi igualmente durante esse período que o Presidente da República passou a exercer um papel mais ativo e direto na condução dos assuntos internacionais do país, lançando mão da diplomacia presidencial (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Esse envolvimento mais enfático do ex-Presidente Lula na orientação da política exterior do Brasil contribuiu para a maior ênfase atribuída a temas estratégicos para a soberania nacional, como a defesa e a segurança, o que fomentou iniciativas de aproximação direta entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores.

Embora os anos de 2011 e 2012, já sob a administração de Dilma Rousseff, tenham sido marcados por um arrefecimento da diplomacia presidencial e por uma retração da ingerência presidencial nos temas internacionais, a política externa brasileira manteve as diretrizes principais do governo anterior. Tal alteração, no entanto, pode ser atribuída ao perfil da nova presidente, menos afeita às questões internacionais, o que conferiu ao Ministério das Relações Exteriores, já sob o comando de Antônio Patriota, maior autonomia na condução dos assuntos externos (SARAIVA, 2014).

É preciso reconhecer, ademais, que essa concepção nacional-desenvolvimentista, que defende maior independência em relação aos países desenvolvidos e maior capacidade de tomada de decisão soberana, já era reivindicada pelos militares desde, pelo menos, a década de 1970. A fim de alcançar esse desenvolvimento autônomo, portanto, seria necessário que o Brasil ampliasse

suas capacidades militares (GARCIA, 1997). Nesse sentido, nota-se uma convergência de percepções entre o Executivo, o MRE e a ala nacionalista das Forças Armadas que favoreceu a compatibilização das agendas diplomática e de defesa no início dos anos 2000.

Dessa forma, principalmente durante o segundo governo Lula, observou-se uma crescente priorização de temas militares, sustentada pela ideia de que o país deveria buscar maior independência em relação às grandes potências no âmbito da defesa. Além disso, houve uma compreensão compartilhada acerca da necessidade de se aperfeiçoar e modernizar as estruturas defensivas do país, diante do atraso em que se encontravam (COUTINHO, 2017).

Durante os anos de 2003 e 2006, no entanto, não houve uma priorização governamental evidente em relação aos temas de defesa, o que demonstrou certa dificuldade interna de condução do Ministério da Defesa, com a sucessão recorrente de ministros no cargo, e certa incapacidade de conferir legitimidade política à referida pasta, o que era reflexo da baixa sinergia entre o poder político e o aparato militar (COUTINHO, 2017).

Quando Nelson Jobim assume o MD, em 2007, no entanto, a posição do referido ministério é fortalecida, sendo possível obter reformas institucionais relevantes e a ampliação do controle civil sobre os militares. Jobim não apenas foi beneficiado por um contexto econômico mais favorável, mas também nutria um relacionamento pessoal mais próximo com os militares, o que contribuiu para a melhora das relações entre civis e militares, algo essencial à articulação positiva e eficiente entre as políticas externa e de defesa.

Como Ministro da Defesa, Jobim coordenou a publicação da primeira END brasileira, em 2008, a qual passaria por revisão no ano de 2012. Esse documento mencionou o conceito de “grande estratégia”, por meio do qual as noções de desenvolvimento e de defesa encontram-se indiscutivelmente vinculadas, o que representa um passo importante para a articulação efetiva entre defesa e política externa (AMORIM, 2016). Dessa forma, nota-se preocupação evidente do ex-ministro com o encaminhamento em direção a políticas mais alinhadas.

Como afirma Amorim (2016), o conceito de grande estratégia implica a utilização de todos os recursos, não apenas militares, disponíveis ao Estado brasileiro para garantir a paz e a segurança. Essa concepção, portanto, permite combinar a política externa e a política de defesa com a finalidade de assegurar a paz.

Dessa forma, houve não apenas maior disposição política para direcionar uma atenção especial para temas ligados à defesa, mas também uma ampliação do controle civil democrático sobre os militares, principalmente sob o comando de Nelson Jobim no MD (AMORIM NETO, 2010). Com a Lei da Nova Defesa de 2010 (Lei Complementar nº 136), reforçou-se a posição do Ministro da Defesa, que passou a ter mais ingerência sobre a indicação de Comandantes, por exemplo.

Já em 2011, no contexto do governo Dilma Rousseff, o ex-Chanceler Celso Amorim assumiu a pasta do Ministério da Defesa, garantindo não apenas uma linha de continuidade em relação à gestão anterior, mas também um alinhamento evidente com a política externa brasileira, uma vez que a presença de Amorim poderia facilitar a articulação entre as agendas dos dois ministérios (COUTINHO, 2017).

No contexto da Aula Magna do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), em 2012, Celso Amorim afirmou:

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

Sendo assim, o período em questão é marcado por evidente esforço do Executivo, representado pelas figuras responsáveis pela formulação das referidas políticas públicas, de aproximação das agendas de defesa e de política externa. Contribuiu para essa realidade a percepção compartilhada por militares e por diplomatas de que a projeção externa do Brasil serviria como instrumento essencial para o respeito à soberania pátria e para o alcance do desenvolvimento nacional.

Além disso, também ocorreram algumas alterações na estrutura organizacional dos ministérios que permitiram a superação, ainda que parcial, do insulamento histórico do MRE e das fragilidades observadas no MD desde sua criação, favorecendo o estabelecimento de canais de diálogo mais profícuos entre os formuladores das respectivas políticas (COUTINHO, 2017).

Embora os temas de política externa tenham ficado historicamente sob o controle do Itamaraty e as decisões sobre a defesa nacional tenham recebido pouca

contribuição de grupos fora dos círculos militares, a partir do governo Lula, houve uma certa abertura das referidas pastas à interação com outros agentes externos. O Itamaraty passou a atuar de forma mais direta na coordenação das Comissões Interministeriais e a investir de modo mais profícuo na relação com as assessorias internacionais dos demais ministérios (JAKOBSEN, 2016).

Ademais, o próprio MRE sofreu algumas alterações internas, com o estabelecimento de novas secretarias e divisões, além de ter promovido a abertura de novas embaixadas, sobretudo no continente africano. A crescente preocupação com temas de segurança, por sua vez, estimulou a adoção de iniciativas para melhorar a coordenação política com a defesa. Nesse sentido, deu-se, por exemplo, a criação da Divisão da Paz e da Segurança Internacional (DPAZ) e da Coordenação Geral dos Assuntos de Defesa (CGDEF) em 2010 (COUTINHO, 2017).

Enquanto o objetivo da DPAZ era servir de canal de coordenação para as ações brasileiras voltadas à segurança internacional junto a organismos internacionais, sobretudo questões relacionadas a operações de paz das Nações Unidas, a CGDEF, que está subordinada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores, deveria tratar de questões vinculadas à cooperação bilateral do Brasil com outros países em matéria de defesa, à participação brasileira em arranjos e mecanismos estratégicos ligados à temática e ao acompanhamento de visitas de delegações estrangeiras ao Brasil e de autoridades brasileiras ao exterior. Cabia à CGDEF, igualmente, a manutenção de um diálogo permanente, seja por vias formais ou informais, com o MD e com os Comandos das Forças Armadas no que concerne à atualização sobre assuntos internacionais (COUTINHO, 2017).

Desse modo, é possível identificar que temas de segurança e defesa ganharam ênfase na agenda do MRE no período analisado, propiciando uma interação mais eficaz entre as agências e facilitando a compatibilização de interesses e de prioridades. Embora desafios tenham permanecido, torna-se evidente que houve um adensamento dos diálogos entre os dois ministérios.

Quanto ao Ministério da Defesa, deve-se ressaltar que a possibilidade de participar diretamente na formulação do orçamento da pasta de defesa, de maneira articulada com as Forças Armadas, ampliou o peso do referido ministério e possibilitou maior articulação com outros órgãos e secretarias civis. Ademais, também houve uma preocupação com a formação de profissionais civis para atuar dentro da pasta de defesa, a fim de contribuir para a estruturação do Ministério.

Destacam-se, ainda, diversos programas de pesquisa e de apoio à formação acadêmica com o objetivo de incentivar os estudos na área da defesa, como a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), criada em 2005, e o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), estabelecido no mesmo ano. Dessa forma, buscou-se o aperfeiçoamento da formação de escolas militares, estimulando maior coesão e alinhamento entre as Forças, assim como a cooperação mais direta entre instituições civis e militares (COUTINHO, 2017).

Outra importante iniciativa no sentido de aproximar as agendas da defesa e da política exterior foi a criação da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), no âmbito do Ministério da Defesa, a qual permitiu uma comunicação mais direta entre militares e diplomatas. A CAE foi pensada com o objetivo de analisar o contexto internacional estrategicamente, de modo a auxiliar o Ministro da Defesa no relacionamento com outros países e organizações nacionais e internacionais (COUTINHO, 2017).

Cabe mencionar, igualmente, a atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) como um importante espaço de diálogo e de formulação de políticas públicas e de estratégias relacionadas a temas de defesa nacional e relações exteriores. A CREDN funciona como um meio de interlocução entre diferentes ministérios e possui competência para criar grupos de trabalho e programas que abordem temas ligados às duas áreas em questão, algo que foi verificado com maior intensidade entre os anos de 2003 e 2010 (LIMA, 2012). Como exemplo, destaca-se a aprovação, em 2010, no âmbito da referida Comissão, do acordo entre Brasil e França na área de submarinos, assinado em 2008.

Ademais, no âmbito do Poder Executivo, deve-se ressaltar também a atuação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência, a qual funcionou com status ministerial entre 2008 e 2015, tendo sido importante para operar na articulação das políticas externa e de defesa. Já no âmbito do Poder Legislativo, cabe destacar o relevante papel desempenhado pelas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (COUTINHO, 2017). O estabelecimento da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, em 2008, junto à Câmara dos Deputados, por exemplo, evidencia o maior interesse demonstrado pelos parlamentares pela referida agenda (AMORIM NETO, 2010).

Dessa forma, embora a interlocução entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores ainda careça de um aparato estrutural sólido e permanente,

sendo feita, muitas vezes, de modo pontual e informal, é inegável que, entre os anos de 1999 e 2012, houve avanços importantes nessa direção. Sendo assim, tendo em vista o fortalecimento institucional das pastas de defesa e de política externa, além da maior participação dos civis na tomada de decisões a respeito de temas da agenda militar e da maior integração entre as Forças Armadas, é possível identificar uma maior ênfase dada ao tema na atuação da diplomacia brasileira no exterior.

3.2 Articulação entre a Política Externa e a Política de Defesa voltada para o Atlântico Sul

Com o intuito de analisar como se deu a interação entre as políticas externa e de defesa brasileiras para o Atlântico Sul entre os anos de 1999 e 2012, é preciso retomar os quatro principais fatores destacados por Alsina Júnior (2009) para corroborar sua conclusão de que houve uma “articulação insuficiente” entre as duas políticas no período entre 1989 e 2009, sendo estes: “a baixa prioridade da política de defesa, a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa, o perfil não-confrontacionista da política externa e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas”. Tendo isso como ponto de partida, portanto, será possível avaliar, de forma mais precisa, como se deu essa articulação especificamente em relação ao escopo geográfico do Atlântico Sul.

De fato, a política externa brasileira possui um perfil não belicoso que se traduz em suas iniciativas internacionais, seja no âmbito bilateral, seja no multilateral, algo que se mostra evidente nos princípios constitucionais brasileiros relativos às relações internacionais do país. De modo semelhante, a política de defesa nacional pauta-se pelo diálogo e pela cooperação, e, como afirma o Ministério da Defesa (s/ data):

...determina a capacidade do Estado de oferecer proteção ao povo brasileiro e de garantir a não ingerência externa em seu território e em suas águas jurisdicionais, inclusive no espaço aéreo sobrejacente, no leito marinho e no subsolo. A soberania da Nação, sua inserção econômica competitiva e seu desenvolvimento pleno pressupõem capacidade de defesa condizente com as potencialidades e aspirações do país.

Dessa maneira, o fato de a política exterior pátria apresentar uma lógica não confrontacionista não seria suficiente para justificar a existência de uma articulação

precária com a política de defesa, mas, por outro lado, poderia indicar que, diferentemente de buscar um fortalecimento militar tradicional, a política de defesa brasileira estaria engajada na afirmação de relações internacionais pacíficas e do protagonismo nacional no exterior, em alinhamento com os princípios da política externa.

Embora a política de defesa tenha assumido, historicamente, um papel secundário no Brasil, essa situação foi sendo gradualmente alterada, principalmente já nos anos 2000, após a criação do Ministério da Defesa (MD), quando a referida política passou a ganhar um direcionamento mais efetivo. O MD, que foi o primeiro órgão do Governo Federal voltado para a direção política das Forças Armadas e para a formulação de políticas de defesa e segurança, demonstrou uma mudança gradual do governo brasileiro no sentido de garantir coesão e integração das três Forças Armadas (SILVA, 2015).

O referido ministério é capaz de atuar no escopo internacional por meio de algumas iniciativas, como o engajamento em missões de paz, a participação em fóruns multilaterais e na negociação de novas parcerias e acordos. Quanto mais coordenadas com a estrutura institucional do MRE, portanto, maiores as chances de sucesso dessas iniciativas, o que será analisado em relação àquelas que compreendem a região do Atlântico Sul.

É possível identificar, em documentos oficiais que tratam do tema, que o Brasil reconhece a importância de se assegurar o vínculo entre as políticas externa e de defesa em um contexto internacional anárquico e auto interessado. Segundo o Ministério da Defesa (2014a):

Nesse cenário, o Brasil busca construir seu protagonismo junto aos fóruns multilaterais, como a Organização da Nações Unidas (ONU), amparado em princípios tais quais a busca da resolução pacífica de controvérsias e participação em acordos e tratados que visam a não proliferação de armas de destruição em massa, atestando, pois, sua tradicional vocação pacífica e o firme compromisso com as normas do Direito Internacional.

Entretanto, o multilateralismo e a distribuição de poder no sistema internacional exigem sinergia entre as políticas externa e de defesa, uma vez que esta oferece àquela o suporte imprescindível para a atuação diplomática em um ambiente de natureza essencialmente assimétrica.

Tem-se, de um lado, a política externa ancorada na cultura e tradições do País, aderindo aos acordos e tratados internacionais que visam à paz entre os povos e limitam o desenvolvimento de armas de destruição em massa. Do outro, a necessidade da procura por novas tecnologias que impulsionem o desenvolvimento brasileiro, da sua indústria, e projete-o, trazendo benefícios de emprego dual (civil e militar) para a sociedade.

Isso porque ao País interessa o conhecimento estratégico que impulse o desenvolvimento econômico e traga uma maior autonomia relativa e capacidade de projeção externa, consolidando-se como energia cinética de relevância nas engrenagens internacionais.

Dessa forma, gradativamente, observou-se, nas autoridades brasileiras, um entendimento de que a ação conjunta dos Ministério da Defesa e das Relações Exteriores seria benéfica à consecução dos objetivos nacionais e à manutenção da estabilidade regional. Esse posicionamento ficou evidente, por exemplo, na participação articulada de militares e de diplomatas em arranjos internacionais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (BRASIL, 2014b).

O CDS, criado no âmbito da UNASUL, em 2008, reunia os ministros da Defesa dos países sul-americanos com o intuito de intensificar a cooperação em matéria de defesa e de unificar as iniciativas regionais nessa matéria (BROZOSKI, 2013). Dessa forma, embora englobasse membros que ultrapassassem o escopo geográfico do Atlântico Sul, o referido conselho tornou-se um espaço importante de troca de experiências e de formulação conjunta de diretrizes para a cooperação em defesa entre Brasil, Argentina e Uruguai.

Principalmente a partir de 2003, com a posse de Lula e o fortalecimento da vertente autônoma-desenvolvimentista da política externa brasileira, o Atlântico Sul assumiu uma posição de destaque na visão estratégica nacional. Nesse sentido, passou-se a buscar, mais explicitamente, não apenas o aproveitamento econômico das potencialidades da região, com destaque para a exploração petrolífera, mas também a superação de vulnerabilidades, como a relativa à projeção de potências externas (COUTINHO, 2017).

Cabe enfatizar a cooperação Sul-Sul como um fator que estimulou a abertura do processo de formulação da política externa brasileira a outros participantes de fora do MRE, como o MD. É notório, por exemplo, o papel desempenhado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Itamaraty, no estabelecimento de acordos de cooperação militar com países sul-atlânticos. Desde 2010, o MD e a ABC mantém um Acordo de Cooperação Técnica na área de defesa, o que evidencia a existência de uma interação interministerial relevante que facilita o desenvolvimento estratégico desse setor (COUTINHO, 2017).

Além disso, a ABC também atuou na promoção da capacitação e do treinamento de militares africanos de diversos países, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Senegal, Benim, Nigéria e Angola, em escolas militares

brasileiras (MOREIRA, 2016). Esse fato pode ser considerado como resultado direto de uma articulação bem-sucedida entre a política externa e a política de defesa, uma vez que demonstra nítido alinhamento de interesses entre as duas vertentes.

No que concerne à cooperação bilateral em defesa com países africanos da costa sul-atlântica, destaca-se aquela desenvolvida com a Namíbia, um dos Estados que mais se beneficiou desse engajamento brasileiro. Essa cooperação, que teve início em 1994, com a assinatura de um primeiro Acordo Naval, foi reforçada durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, durante o governo Lula. Dessa forma, em 2001, um novo Acordo de Cooperação Naval foi firmado, adensando ainda mais as relações bilaterais. O Brasil, portanto, por meio da atuação da Marinha Brasileira, se comprometeu com a formação naval namibiana, além de ter fornecido embarcações construídas no país ao governo da Namíbia (GUIMARÃES, 2016).

Todo esse engajamento brasileiro com o desenvolvimento naval da Namíbia, por exemplo, coincidiu com um período no qual a política externa nacional buscava estreitar laços com o continente africano e com o mundo em desenvolvimento, de modo geral. No início dos anos 2000, o então presidente Lula realizou uma série de visitas a Estados africanos, como Angola, Namíbia, Cabo Verde e África do Sul, a fim de intensificar as relações bilaterais. A vertente da defesa, portanto, era aspecto crucial dessa aproximação diplomática, servindo a propósitos maiores de garantia de um Atlântico Sul estável e pacífico.

O sucesso dessa empreitada na Namíbia apenas foi possível devido à sólida orientação pacifista das relações exteriores do Brasil, o que denota grau de afinidade evidente entre os princípios da política externa e da política de defesa pátrias. Ao assegurar a confiança do país africano e a realização de intercâmbios diretos entre oficiais das Marinhas do Brasil e da Namíbia, o governo brasileiro conseguiria, ao mesmo tempo, assegurar o desenvolvimento e o prestígio de seu poder naval, além de relações pacíficas e seguras com o seu vizinho atlântico. Deve-se ressaltar, ainda, que, diferentemente de outros países africanos, como Angola, a Namíbia não possui laços culturais fortes e antigos com o Brasil que justifiquem tal aproximação, o que reforça o entendimento de que houve uma intensificação intencional das relações diplomáticas no período que permitiu um aprofundamento da cooperação na área da defesa.

De modo semelhante, o Brasil celebrou acordos bilaterais no domínio da defesa e segurança com outros países da costa atlântica da África: em 2003, com a África do

Sul; em 2006, com Guiné-Bissau; em 2010, com Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal e Angola (PIMENTEL, 2017). Nota-se, portanto, que a assinatura desses acordos ocorreu no período que compreende os dois mandatos do ex-presidente Lula, indicando uma convergência com os princípios da política externa praticada naquele momento, a qual enfatizava a dimensão Sul-Sul das relações internacionais e buscava ampliar o protagonismo brasileiro no cenário externo.

No caso de Angola, ressalta-se o fato de que, no mesmo momento do fechamento do acordo em defesa, em junho de 2010, foi assinada a Parceria Estratégica entre os governos brasileiro e angolano, indicando que o adensamento das relações diplomáticas e a intensificação da cooperação no domínio da defesa caminham juntos. Além disso, sob o amparo da ZOPACAS, o Brasil encabeçou o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Angolana (LEPLACA) e, dando continuidade à cooperação desenvolvida no âmbito da CPLP, desenvolveu projetos de pesquisa conjunta e de formação militar (GUIMARÃES, 2016).

É preciso destacar que, assim como com Angola, o Brasil participa de diversos projetos de cooperação com outros países africanos de língua oficial portuguesa, como Guiné Bissau e Guiné Equatorial, auxiliando, por exemplo, na extensão de suas plataformas continentais. Essa situação demonstra que os laços linguísticos e culturais entre esses Estados funcionam como um fator de aproximação e aprofundamento em outras vertentes, como a de defesa.

Desse modo, a cooperação naval posta em prática pelo Brasil, principalmente entre os anos de 2003 e 2011, com Estados da costa atlântica da África atesta a existência de uma sinergia evidente entre os formuladores de política externa e de política de defesa. Assim como a verificação de relações exteriores amistosas é crucial para o sucesso de uma cooperação militar, o entendimento bilateral profícuo na área da defesa é essencial para a manutenção de relações pacíficas duradouras. Sendo assim, a ênfase da política externa nacional na cooperação Sul-Sul permitiu um adensamento notável do grau de articulação com a política de defesa, algo notável no relacionamento brasileiro com países da África atlântica.

Cabe, ademais, analisar o que os principais documentos brasileiros sobre defesa expõem acerca da temática. A própria PND de 2005 deixa clara, logo em sua introdução, a sintonia com os princípios da política exterior brasileira quando afirma:

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 2005).

Em relação ao Atlântico Sul, inúmeras menções são feitas ao longo do texto da PND, as quais evidenciam a relevância estratégica da região para o país e, em especial, para a Defesa Nacional. Desse modo, destaca-se, como uma das diretrizes da referida política, a necessidade de “aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira”. Além disso, menciona-se o conceito de Amazônia Azul, reconhecendo a importância do pleito pela extensão dos limites da plataforma continental brasileira, uma vez que se trata de uma região que possui “as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de potencial pesqueiro” (BRASIL, 2005).

O Livro Branco de Defesa Nacional (2012a) ainda menciona que:

O Atlântico Sul aproxima o Brasil da África, continente vizinho que influenciou significativamente o processo de formação da Nação brasileira. A especial atenção dedicada à África é refletida em crescente comércio e elevação de financiamentos e investimentos, bem como a cooperação para produção de alimentos e outros bens agrícolas com o apoio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). A proteção das linhas de comunicação e rotas de comércio com a África tem significado estratégico para o País. É mais um fator no sentido de consolidar laços de cooperação no Atlântico Sul. Dotado de uma capacidade adequada de defesa, o Brasil terá condições de dissuadir agressões a seu território, a sua população e a seus interesses, contribuindo para a manutenção de um ambiente pacífico em seu entorno. Ao mesmo tempo, e de modo coerente com a política cooperativa do País, a crescente coordenação dos Estados sul-americanos em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis ações hostis contra o patrimônio de cada uma das nações da região. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa, historicamente voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento.

De modo semelhante, a PND (2012c) afirma que:

À ação diplomática na solução de conflitos soma-se a estratégia militar da dissuasão. Nesse contexto, torna-se importante desenvolver a capacidade de mobilização nacional e a manutenção de Forças Armadas modernas, integradas e balanceadas, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional, em condições de pronto emprego.

Dessa maneira, é evidente que o governo brasileiro reconhece a interação das políticas externa e de defesa como meio indispensável à consecução de seus

objetivos, em especial em regiões de interesse prioritário, como é o caso do Atlântico Sul.

Ademais, outra iniciativa relevante envolvendo o Atlântico Sul foi a negociação do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Embora o projeto tivesse sido idealizado desde a década de 1970, apenas em 2008, Brasil e França conseguiram fechar o acordo, que prevê, inclusive, a transferência de tecnologia para a indústria brasileira. Ademais, a França capacitaria o Brasil a produzir o casco de seu primeiro submarino movido a propulsão nuclear, algo que corresponde a um interesse estratégico da Marinha brasileira (BEBIANO et al, 2017).

Cabe notar que, no âmbito do relacionamento bilateral Brasil-França, em 2006, as relações alcançaram o status de parceria estratégica e, em 2008, foi adotado o Plano de Ação da Parceria Estratégica franco-brasileira. Esse último foi pautado em alguns eixos principais, como:

...diálogo político e governança internacional; relações econômicas e comerciais; cooperação nas áreas de defesa, espaço, energia nuclear, desenvolvimento sustentável; domínios da educação, línguas, ciência e tecnologia; temas migratórios e transfronteiriços; e atuação conjunta em terceiros países, em particular na África. (BRASIL, 2021).

Ainda segundo o MRE (2021):

A parceria com a França nos setores estratégicos e de defesa constituem a expressão mais firme da determinação dos dois países de construir associação de natureza especial mutuamente proveitosa. Os dois grandes programas de construção de submarinos e helicópteros, assim como a cooperação nos setores espacial e de supercomputadores, tornaram-se emblemáticos.

Dessa forma, é possível afirmar que o avanço nas tratativas do PROSUB acompanhou o impulso observado nas relações bilaterais entre Brasil e França. Esse programa, portanto, foi concebido por meio da parceria estratégica firmada entre os dois países no dia 23 de dezembro de 2008, o que permite averiguar uma correspondência direta entre os propósitos da política externa brasileira e os objetivos da política de defesa nacional.

Além disso, deve-se levar em conta, ainda, que, no dia 18 de dezembro do mesmo ano, foi aprovada a Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio do Decreto nº 6.703 / 2008, o qual estabeleceu que:

O Brasil contará com força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e com propulsão nuclear, devendo manter e desenvolver sua capacidade de projetar e de fabricar tanto submarinos de propulsão convencional, como de propulsão nuclear, buscando os investimentos e as parcerias necessárias para o sucesso do empreendimento.

Sendo assim, fica evidente que o PROSUB estava alinhado com as perspectivas do Ministério da Defesa, sendo possibilitado também graças aos esforços do Ministério das Relações Exteriores. O adensamento dessa parceria com a França, portanto, atenderia tanto a interesses diplomáticos quanto militares, contribuindo para a ampliação da capacidade brasileira de projeção de poder no Atlântico Sul.

Outro ponto de destaque é o fato de que, após a criação do MD, o Conselho de Defesa Nacional (CDN), que é o “órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado democrático”, por efeito da Emenda Constitucional nº 23 de 1999, passou a ser composto pelos seguintes membros, nos termos do artigo 91 da Constituição Federal de 1988:

- Vice-Presidente da República;
- Presidente da Câmara dos Deputados;
- Presidente do Senado Federal;
- Ministro da Justiça;
- Ministro de Estado da Defesa;
- Ministro das Relações Exteriores;
- Ministro do Planejamento; e
- Comandantes da Marinha, Exército e da Aeronáutica.

Dessa forma, com a criação do cargo de Ministro da Defesa e a exclusão dos cargos dos Ministros militares, o CDN passou a contar tanto com a participação daquele, quanto com a presença dos Comandantes das três Forças Armadas, o que demonstrou um direcionamento e uma organização mais efetivos da política de defesa nacional.

Ainda em relação ao CDN, salienta-se que, no dia 11 de dezembro de 2008, a proposta da EDN apresentada pelo então Ministro da Defesa Nelson Jobim foi aprovada por unanimidade. Nas palavras do próprio Jobim: “A defesa é o escudo do desenvolvimento, pois permite que o país tenha capacidade de dizer não e de

defender os seus interesses” (HEYE, 2009). Nesse sentido, observa-se um alinhamento explícito com os tradicionais princípios dicotômicos defendidos pela diplomacia brasileira: autonomia e desenvolvimento.

É preciso, igualmente, apresentar com maior detalhamento o texto referente à EDN de 2008, uma vez que pontos importantes de análise são mencionados. Logo em sua parte introdutória, a EDN ressalta os princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil e destaca o caráter pacífico da identidade nacional. Além disso, o texto ainda correlaciona esse pacifismo com o fato de o país nunca ter desenvolvido grandes iniciativas na área da defesa, como demonstra o trecho:

Talvez por isso nunca tenha sido realizado no Brasil, em toda a sua história, amplo debate sobre os assuntos de defesa. Periodicamente, os governos autorizavam a compra ou a produção de novos materiais de defesa e introduziam reformas pontuais nas Forças Armadas. No entanto, nunca propuseram uma estratégia nacional de defesa para orientar de forma sistemática a reorganização e reorientação das Forças Armadas; a organização da indústria de material de defesa, com a finalidade de assegurar a autonomia operacional para as três Forças: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica; e a política de composição dos seus efetivos, sobretudo a reconsideração do Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008).

Sendo assim, reconhece-se o ineditismo da elaboração de documentos de defesa, como a própria EDN, que demonstram uma evidente priorização do tema. Relaciona-se a isso o fato de o Brasil estar disposto a desempenhar um papel mais proeminente no cenário internacional, o que demandaria uma estruturação mais eficiente de sua defesa nacional. Ademais, reitera-se a priorização conferida ao Atlântico Sul como área de interesse estratégico do país e, portanto, de atenção especial do corpo militar pátrio.

A complementariedade entre essas duas políticas, portanto, é reconhecida como elemento indispensável nos documentos de defesa, como a PND e a END. Ambos os documentos determinam que, diante das responsabilidades na promoção do interesse nacional, particularmente no que concerne a assuntos de segurança e de desenvolvimento, é preciso que haja um fortalecimento dos mecanismos de diálogo e de planejamento conjunto entre o MD e o MRE (BRASIL, 2012c).

Já em agosto de 2012, um navio-patrolha brasileiro visitou portos africanos, atendendo a interesses estratégicos do país no Atlântico Sul. Celso Amorim, então Ministro da Defesa, defendeu a priorização dada à costa atlântica da África, por meio do desenvolvimento de projetos diversos envolvendo desde a questão econômica até

o levantamento de plataformas continentais e atividades de combate à pirataria e à criminalidade. Essa aproximação, na visão de Amorim, seria mutuamente benéfica, sendo capaz de proporcionar ganhos conjuntos para os países atlânticos (BRASIL, 2012e).

O interesse da política externa brasileira na consolidação do Atlântico Sul como um espaço geográfico pacífico, livre de armas nucleares e seguro à realização de trocas comerciais passa, inevitavelmente, por questões de segurança e defesa. Dessa forma, a cooperação com países africanos atlânticos se mostra crucial, sendo estratégica, portanto, a cooperação na área da defesa. É relevante, para esse entendimento, o fato de Celso Amorim ser não apenas diplomata, mas também ter sido Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, o que evidencia a existência de um alinhamento na condução das duas políticas no período em questão.

Ademais, observa-se, nos discursos presidenciais e de ministros das Relações Exteriores, principalmente entre os anos de 2009 e 2011, uma preocupação crescente com a cooperação com países em desenvolvimento, em especial do continente africano, e com o reforço da dimensão sul-atlântica, representada na reativação da ZOPACAS.

No exercício da diplomacia presidencial, Lula empreendeu visitas a diversos países africanos, em grande parte do litoral atlântico, ressaltando, em seus pronunciamentos, a importância do adensamento dos laços econômicos e do desenvolvimento das indústrias de defesa de ambos os países. Além disso, o reconhecimento da identidade atlântica compartilhada é enfatizado em inúmeros discursos do ex-presidente, o que denota uma preocupação explícita com a manutenção de um Atlântico Sul estável e cooperativo.

Em almoço oferecido ao presidente da Namíbia, em fevereiro de 2009, Lula menciona:

Sua visita, amigo Pohamba, confirma a vitalidade do diálogo entre Namíbia e Brasil e nossa determinação em transformar, cada vez mais, o Oceano Atlântico em nossa fronteira comum, uma ponte entre nossos povos. É o que estamos fazendo por meio da missão naval que a Marinha do Brasil mantém na Namíbia. Desde 1998, quase 500 oficiais namibianos receberam treinamento no Brasil, e atualmente outros 162 integrantes da Marinha da Namíbia estudam em nosso país. Graças a esses laços, podemos ouvir português com sotaque brasileiro nos meios militares desse querido país africano (BRASIL, 2009).

Tal afirmação demonstra o empenho dos militares brasileiros, bem como dos diplomatas, na manutenção de relações profícuas, para a consolidação de uma

cooperação com a Namíbia na área de defesa. O engajamento pessoal do ex-presidente também atesta a relevância atribuída ao tema e expõe a prioridade assumida pela política de defesa no período em questão. Ainda no mesmo evento, Lula afirma:

Quando estive na Namíbia, em 2003, uma embarcação brasileira foi incorporada às Forças de Defesa, e no mês passado entregamos à Marinha da Namíbia um navio-patrolha construído no Brasil. A partir do segundo semestre deste ano, chegarão quatro lanchas-patrolha também produzidas no Brasil. A Namíbia estará dando, então, passo decisivo para exercer plenamente sua soberania sobre seus recursos marítimos. Os excelentes resultados dessa cooperação nos encorajam a levar nossa parceria para outros setores prioritários (BRASIL, 2009).

No trecho destacado, é possível identificar um interesse do governo brasileiro em ampliar o escopo da cooperação, a qual passaria a englobar outras esferas estratégicas do relacionamento bilateral. Essa compreensão da potencialidade do efeito spill-over da cooperação bilateral demonstra uma sinergia clara entre as iniciativas de política externa e de política de defesa.

Além disso, ainda na mesma ocasião, Lula encerra seu discurso, fazendo referência ao apoio namibiano ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, dizendo:

Por isso, reitero meu reconhecimento pelo apoio do governo da Namíbia à aspiração brasileira a assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Entendemos esse gesto como voto de confiança na capacidade de o Brasil contribuir para a construção dessa nova ordem mais legítima e, sobretudo, mais justa (BRASIL, 2009).

Tal afirmação ressalta o vínculo nítido entre os interesses da política externa brasileira e os da política de defesa, uma vez que a aproximação diplomática dos países africanos intensificaria os laços cooperativos em defesa e em inúmeras outras áreas, além de servir como um impulso à atuação do Brasil na ONU e, conseqüentemente, no cenário internacional mais amplo.

Em outros discursos presidenciais, fica ainda mais evidente a preocupação brasileira em assegurar a preservação do Atlântico Sul como área de cooperação e prosperidade. Em junho de 2010, por exemplo, na ocasião de um almoço oferecido ao presidente de Angola, Lula ressalta:

Compartilhamos as margens do mesmo oceano. Temos o compromisso de zelar pela paz na região e pelo direito de cada país de aproveitar economicamente os recursos de seu litoral e de sua zona econômica

exclusiva. Por isso, queremos dar novo impulso à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Nosso acordo de cooperação na área de defesa contribuirá para esse objetivo. Vamos reforçar os laços já existentes entre as Forças Armadas de ambos os países, e identificar sinergias e complementaridades que contribuam para o desenvolvimento das respectivas indústrias de Defesa.

Com maior aproximação de Ministérios e agências especializadas dos dois países, bem como a maior interação entre a Petrobras e a Sonangol, tenho certeza de que poderemos avançar muito nossa cooperação na exploração de petróleo submarino (BRASIL, 2010).

De modo semelhante, em discursos proferidos, ainda no ano de 2010, em encontros com a África do Sul e com a Guiné-Bissau, Lula exalta a cooperação no campo da defesa e o interesse em dar novo impulso à ZOPACAS. Dessa forma, tem-se nítida a ênfase do ex-presidente na priorização das relações com os vizinhos atlânticos, em um esforço que se insere na lógica da cooperação Sul-Sul, vertente da política externa brasileira bastante reforçada por Lula e por Celso Amorim.

Em um ímpeto de continuidade, Antônio de Aguiar Patriota, em seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, já no governo Dilma, ressalta seu compromisso com o adensamento do diálogo com outras pastas do Executivo, entre as quais a Defesa, no intuito de intensificar a sintonia entre os diferentes ministérios. Além disso, em discurso proferido em comemoração ao Dia da África, em maio de 2011, Patriota destaca a revitalização da ZOPACAS como um dos objetivos do governo brasileiro.

Sendo assim, observa-se a recorrência do destaque atribuído à cooperação com países africanos e à manutenção da estabilidade e do desenvolvimento do Atlântico Sul em discursos oficiais. A menção a projetos de defesa com países africanos da costa atlântica foi reforçada principalmente durante a primeira década dos anos 2000, o que demonstra que a política de defesa ganhou impulso diferenciado para a região em questão.

É preciso mencionar, igualmente, as atividades do LEPLAC e o consequente pleito brasileiro pela extensão de sua plataforma continental junto à CLPL da ONU como evidência de uma articulação profícua entre as políticas externa e de defesa brasileiras. Embora a iniciativa seja bem anterior ao período em análise, tendo o LEPLAC iniciado suas atividades em 1987, apenas em 2004, a Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira foi encaminhada à CLPC. Enquanto a Marinha do Brasil auxiliou diretamente o processo de coleta de dados, o Ministério

das Relações Exteriores serviu de intermediador na apresentação da proposta junto à ONU.

Embora a proposta brasileira de 2004 não tenha sido plenamente aceita pela CPLP inicialmente, de acordo com parecer emitido pela comissão em 2007, novo esforço foi empreendido para revisar o documento inicialmente enviado. O empenho em reapresentar uma proposta que corroborasse o pedido brasileiro em sua totalidade demonstra a importância atribuída pelo governo nacional, em parceria com cientistas e acadêmicos, à ampliação da soberania do país nas águas jurisdicionais do Atlântico Sul.

Essa experiência não apenas proporcionou ao Brasil uma capacitação técnica diferenciada no levantamento de dados para a extensão de sua plataforma continental, mas também ampliou as possibilidades de cooperação técnica internacional do país. Desse modo, observa-se uma relação direta entre os objetivos da política de defesa e da política externa brasileiras, uma vez que essa extensão possibilita a intensificação da presença nacional no Atlântico Sul, além de servir como fator de aproximação em relação a outros países sul-atlânticos, no que concerne à prestação de assistência em seus respectivos projetos de levantamento do limite exterior de suas plataformas continentais (SILVA, 2013).

Evidencia-se, portanto, a sinergia existente entre as políticas externa e de defesa do Brasil, uma vez que a intenção de ampliar o espaço de proteção da costa brasileira serve ao propósito não só de resguardar os interesses econômico-comerciais do país, mas também de intensificar os laços de cooperação com vizinhos sul-atlânticos, o que serve, em última instância, para a garantia de um Atlântico Sul pacífico e desenvolvido.

Cabe destacar, ainda, a criação, em 2009, do Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA). Com o objetivo de “identificar e avaliar a potencialidade mineral de áreas marítimas com importância econômica e político-estratégica, para o Brasil, localizadas fora da jurisdição nacional”, o PROAREA foi estabelecido pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

Como resultado das atividades de pesquisa científica e tecnológica realizadas pelo PROAREA na Elevação do Rio Grande (ERG), por exemplo, foram obtidas informações importantes que embasaram a inclusão da ERG na proposta brasileira de extensão da plataforma continental. Desse modo, o trabalho desempenhado pelo

PROAREA possui a prerrogativa de contribuir para a intensificação da inserção do país no contexto internacional, servindo, ademais, para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Ainda no que concerne à ênfase dada à cooperação Sul-Sul e aos novos arranjos multilaterais, ressalta-se a realização de exercícios navais conjuntos no Atlântico Sul, como forma de “fortalecer a cooperação e o desenvolvimento dos países às margens desse oceano” (OLIVEIRA; NETTO, 2016). Sendo assim, cabe mencionar as manobras realizadas no âmbito do IBSAMAR, criado em 2005, sob o amparo do agrupamento entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), e o exercício Atlantic Tidings, estabelecido em 2004 entre Brasil, Angola, Namíbia, República Democrática do Congo e África do Sul (PIMENTEL, 2017).

É preciso ter em mente, no entanto, que o Atlântico Sul também envolve outros países sul-americanos e que, portanto, as relações brasileiras com esses Estados devem ser igualmente analisadas. Ao longo dos anos 2000, Brasil e Argentina realizaram diversos exercícios militares conjuntos, os quais foram denominados Operação Araex. Além disso, ressaltam-se a Operação Fraterno e as manobras realizadas pelo ATLASUR, este também envolvendo a África do Sul e, posteriormente, o Uruguai (GUIMARÃES, 2016).

Com este último, o Brasil também realizou exercícios navais bilaterais, denominados Uruex, ademais de o Uruguai também ter participado de outros exercícios militares multilaterais, como o Transamérica e o Temperex. Dessa maneira, busca-se afirmar uma agenda de segurança comum para os países da América do Sul e assegurar que o entorno estratégico do Atlântico Sul esteja livre da ingerência de potências extrarregionais.

O fortalecimento dessas iniciativas no período em questão coincide com o momento no qual o Brasil buscava afirmar um protagonismo mais evidente no cenário internacional, assegurando um entorno regional pacífico e estável, e garantindo a capacidade dos demais países sul-atlânticos de protegerem suas soberanias. Ressalta-se, ainda, a descoberta do pré-sal, em 2006, como um elemento que impulsionou a articulação mais evidente entre política externa e política de defesa, uma vez que a proteção desses recursos minerais passou a ser prioritária e estratégica para o Brasil.

Ainda nesse mesmo período, houve a tentativa de ampliação dos gastos militares em defesa, o que demonstrava a preocupação brasileira com a

modernização de suas Forças, além de ter havido a iniciativa, do governo angolano, de revitalização da ZOPACAS, que se encontrava desengajada. Sendo assim, em 2007, foi lançado o Plano de Ação de Angola, baseado em quatro diretrizes principais: cooperação econômica, combate a atividades ilícitas, manutenção da paz e pesquisa científica, o que atesta a importância da iniciativa, embora a ZOPACAS não tenha tido uma atuação efetiva ao longo dos anos (OLIVEIRA; NETTO, 2016).

Outra iniciativa de grande envergadura que deve ser mencionada é o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), em 2009. Esse projeto faz parte de um esforço nacional pela autonomia de seu setor de defesa e busca realizar o monitoramento e a proteção eficientes da Amazônia Azul (ANDRADE et al, 2019). Desse modo, o SisGAAz é reflexo de um alinhamento de prioridades entre a diplomacia e a defesa brasileiras, já que se busca não apenas a preservação dos recursos minerais, marinhos e petrolíferos da região, mas também a ampliação da soberania nacional sobre as águas do Atlântico Sul, a garantia de fluxos de comércio estáveis e a proteção contra ameaças externas.

Dessa forma, diante das inúmeras iniciativas voltadas para o Atlântico Sul postas em prática durante os anos de 1999 e 2012, além da ênfase atribuída à região observada nos pronunciamentos oficiais do Governo Federal e nos principais documentos da defesa nacional, compreende-se que a articulação entre as políticas externa e de defesa foi bastante satisfatória, trazendo resultados concretos e avanços importantes para a temática.

3.3 Considerações Parciais

Diferentemente do que sustenta a bibliografia tradicional a respeito da sinergia observada historicamente entre as referidas políticas e ministérios, argumenta-se que houve uma interação evidente e profícua no período em análise, embora ainda carente de uma estrutura organizacional sólida. O setor de defesa foi amplamente reforçado pelo Ministério das Relações Exteriores, o que abriu espaço para importantes projetos de cooperação a nível internacional, especialmente com países sul-atlânticos.

Ademais, a criação do Ministério da Defesa permitiu o gradativo amadurecimento da política de defesa nacional, estimulando a formulação de

documentos mais consistentes que permitissem um direcionamento mais claro para a referida política e um alinhamento mais evidente com a política externa. Sendo assim, compreende-se que a política de defesa não constitui uma mera extensão da política externa, mas, acima de tudo, corrobora e reforça princípios tradicionais da diplomacia pátria, pois seu próprio direcionamento é compatível com os objetivos últimos do MRE de garantir a paz, a segurança e o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, desencontros entre as políticas externa e de defesa brasileiras para o Atlântico Sul podem ser vistos como resultado muito mais de fragilidades orçamentárias do que de uma falta de sinergia entre ambas as políticas. Entre os anos de 1999 e 2012, a proliferação de iniciativas para a região atesta a existência de uma interação bastante positiva, ainda que não livre de imperfeições e incongruências.

Sendo assim, é possível utilizar como parâmetro as cinco categorizações de articulação entre as políticas externa e de defesa formuladas por Alsina Júnior (2009), a fim de sustentar a posição de que houve uma interação profícua. São elas: 1) incompatibilidade; 2) divergência; 3) harmonização; 4) coordenação e 5) integração. Segundo Alsina, cada categoria representa um nível de interação: a primeira demonstra ausência de articulação; a segunda uma articulação deficiente; a terceira uma articulação pouco profunda; a quarta uma articulação adequada e a quinta uma articulação ideal.

A partir dessa conceituação, compreende-se que, embora a literatura corrente sobre a temática defenda a ideia de que as duas políticas brasileiras em questão evidenciaram, ao longo do tempo, a existência de uma articulação pouco profunda ou, até mesmo, deficiente, a interação entre essas políticas, no que concerne ao escopo geográfico do Atlântico Sul, apresentou um nível de articulação superior e muitas vezes adequado. O adensamento do discurso diplomático acerca de temas de defesa, principalmente na coordenação com outros países sul-atlânticos, foi acompanhado de uma proliferação de iniciativas práticas voltadas ao desenvolvimento da região e da própria soberania militar brasileira.

Desse modo, mais do que uma mera harmonização, observou-se uma coordenação entre as políticas externa e de defesa para o Atlântico Sul entre os anos de 1999 e 2012. Essa coordenação esteve evidente na formulação dos principais documentos de defesa nacionais e na condução das relações bilaterais exteriores do país com os demais Estados sul-atlânticos. A percepção compartilhada entre as autoridades dos dois ministérios envolvidos de que a referida região constitui um

espaço estratégico e prioritário para o Brasil contribuiu decisivamente para se atingir um grau adequado de interação.

Seja nas negociações a respeito de treinamentos militares conjuntos e de formação de oficiais, seja nas tratativas internacionais sobre a extensão da plataforma continental e sobre a aquisição de equipamentos militares estratégicos, a coordenação entre as agendas da defesa e da política externa foi essencial. Dessa maneira, ainda que não se possa afirmar que existe uma articulação ideal entre as duas políticas, tendo como parâmetro a classificação de Alsina Júnior, é possível perceber que houve um nível bastante profícuo e, até mesmo, adequado de coordenação.

Os entendimentos pessoais e o estilo de atuação das lideranças envolvidas nesse processo também representaram fator que impulsionou essa maior sinergia entre as políticas externa e de defesa. A recorrente menção, em pronunciamentos oficiais e em reuniões, à cooperação em matéria de defesa e à importância geoestratégica do Atlântico Sul indicou um esforço diferenciado das autoridades brasileiras no sentido de impulsionar essa vertente da cooperação internacional do país, seja por meio de iniciativas bilaterais, como o estabelecimento de acordos com Estados africanos da costa atlântica, seja por meio do reforço a arranjos multilaterais, como é o caso da ZOPACAS.

O dinamismo alcançado por essa vertente da atuação externa do Brasil foi possível graças à priorização conferida à política de defesa no período em questão e ao direcionamento efetivo dessa política pelo Ministério da Defesa, em coordenação com outros órgãos e ministérios, como o MRE. Dessa forma, o interesse econômico no Atlântico Sul, juntamente com o papel essencial da região à proteção da soberania nacional e ao resguardo de relações pacíficas com os vizinhos serviram de estímulo à maior coordenação entre os formuladores das referidas políticas.

Tanto a política externa quanto a política de defesa objetivam assegurar a soberania, o desenvolvimento e a estabilidade nacionais. Essa compatibilidade de interesses seguramente facilitou a interação entre ambas, o que deixou evidente os benefícios desse engajamento conjunto para o país.

CONCLUSÃO

Embora o Brasil seja um país tradicionalmente defensor de relações internacionais pacíficas e priorize o desenvolvimento e a estabilidade nacional, o foco na consolidação da paz e no crescimento econômico não levam necessariamente a uma incompatibilidade de princípios entre a política externa e a política de defesa brasileiras. Pelo contrário, o engajamento da diplomacia nacional na afirmação de maior protagonismo internacional e no estabelecimento de relações profícuas com outros países envolve, inevitavelmente, a vertente militar.

Como visto anteriormente, a formação de uma capacidade de defesa sólida e eficaz contribui para a consecução das ambições nacionais no âmbito global, o que significa que uma articulação eficiente entre a política externa e a política de defesa deveria constituir um objetivo central de qualquer Estado que busca se afirmar como um ator de peso internacionalmente.

Desse modo, no que concerne ao caso brasileiro, observou-se que, ao longo das últimas décadas, principalmente a partir da constituição do Ministério da Defesa, o governo nacional buscou fortalecer sua estrutura organizacional de defesa, não apenas por meio de reformas institucionais, mas também por meio da elaboração de documentos e políticas que definiram, de forma inédita, as diretrizes e as prioridades da política de defesa brasileira.

A partir desse impulso evidente à formalização de uma estrutura ministerial sólida, foi possível observar, igualmente, um adensamento do contato com outros ministérios, como o MRE. Desse modo, avanços importantes foram percebidos no tratamento dado a temas de defesa, algo que foi estimulado pela maior preocupação com a temática observada no campo diplomático pátrio.

Principalmente após a ascensão de Lula à presidência da república, quando a política externa brasileira ganhou contornos mais bem definidos no que diz respeito à busca de um protagonismo internacional, sobretudo na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, ficou mais claro o aprofundamento do diálogo entre militares e diplomatas. A ênfase dada à cooperação Sul-Sul e à afirmação da soberania nacional elevaram a importância do relacionamento com países do sul global e da negociação de acordos na área da defesa.

Sendo assim, houve, no período em análise, uma atenção especial conferida ao Atlântico Sul como região prioritária da atuação internacional do país, seja em função da sua relevância econômica e geoestratégica, uma vez que constitui a principal rota de comércio exterior brasileira e, principalmente, após a descoberta do pré-sal, seja devido à ênfase da diplomacia brasileira no relacionamento com Estados africanos e sul-americanos, entre eles os da costa sul-atlântica.

Ademais, a ocupação de cargos-chave do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores por figuras alinhadas com o pensamento pragmático e desenvolvimentista do governo Lula, como Celso Amorim e Nelson Jobim, contribuiu para a intensificação da cooperação internacional em defesa e para o desenvolvimento de projetos nacionais voltados à autonomia militar brasileira. Dessa maneira, observou-se um nítido aumento da sinergia entre as políticas externa e de defesa no que concerne ao escopo geográfico do Atlântico Sul.

Essa interação profícua mostrou-se evidente nos inúmeros acordos firmados com países africanos sul-atlânticos, envolvendo desde o treinamento e a formação de militares até o auxílio nos estudos de levantamento de plataformas continentais. Além disso, o empenho do Governo Federal na consolidação de programas como o PROSUB e a atuação diplomática nacional junto à CLPC evidenciaram a existência de uma coordenação renovada entre as referidas políticas.

Dessa forma, diferentemente do que a bibliografia tradicional afirma sobre a temática, identifica-se uma articulação adequada entre as políticas externa e de defesa brasileiras para o Atlântico Sul durante os anos de 1999 e 2012. Ao contrário do que se costuma argumentar, a política de defesa ganhou relevância notável no período em questão, passando a representar foco central da cooperação bilateral com países sul-atlânticos, por exemplo. Nota-se, portanto, uma gradativa superação do insulamento da área militar, observado desde o início do processo de redemocratização brasileiro.

Embora a política externa nacional tenha mantido seu compromisso com os princípios tradicionais da defesa da paz e da solução pacífica de controvérsias, o que lhe atribui um caráter não belicoso, houve uma relativa priorização de temas de defesa pelo MRE, o que não configura, contudo, uma atitude contraditória. Como já mencionado, o entendimento de que o reforço das capacidades militares contribui para o fortalecimento da posição internacional do país na busca de seus objetivos nacionais foi assumido de maneira mais enfática pelos quadros do governo.

O Atlântico Sul, portanto, como parte crucial do entorno estratégico brasileiro, beneficiou-se dessa percepção renovada. Discursos e pronunciamentos oficiais das principais autoridades brasileiras demonstraram o maior engajamento da diplomacia nacional, assim como do setor militar, na consolidação da soberania brasileira na região. A realização de exercícios navais conjuntos, a elaboração de políticas de proteção à Amazônia Azul e a dedicação à ampliação da plataforma continental brasileira são exemplos de iniciativas que corroboram esse posicionamento.

Percebe-se, portanto, que a interação entre as políticas externa e defesa para questões relativas ao Atlântico Sul apresentou um grau de sinergia muito superior ao tradicionalmente esperado e bastante satisfatório. Essa cooperação deveu-se não apenas a esforços pessoais de lideranças específicas, mas também aos novos direcionamentos atribuídos à política externa brasileira e à nova estrutura da política de defesa.

Desse modo, fica claro que houve um alinhamento entre as diretrizes de ambas as políticas, o que facilitou essa interação no caso específico do Atlântico Sul. A política de defesa brasileira, assim como a política externa, objetiva conferir maior autonomia e segurança às relações exteriores do Brasil, de modo a facilitar a consolidação de relacionamentos pacíficos com países vizinhos e a obtenção de interesses nacionais.

Nesse sentido, a articulação entre militares e diplomatas no que concerne a temas relativos ao espaço sul-atlântico demonstrou um ajuste gradual e efetivo do descompasso tradicional existente entre as referidas políticas. Sendo assim, pretende-se reforçar a ideia de que o desenvolvimento da indústria de defesa brasileira serve de base para a ampliação da capacidade dissuasória e cooperativa do país, facilitando a concretização dos objetivos desenvolvimentistas, historicamente caros à diplomacia brasileira, e fortalecendo a posição do Brasil no Atlântico Sul. Dessa forma, a convergência entre os princípios da política exterior e as metas da política de defesa brasileiras no referido escopo geográfico teria permitido a obtenção de resultados externos vantajosos ao país.

Isso não quer dizer, no entanto, que essa articulação seja ideal ou livre de inconsistências. Cabe mencionar que, embora o exercício do poder militar brasileiro no Atlântico Sul tenha sido evidentemente reforçado ao longo dos últimos anos, em especial no período analisado pela presente dissertação, há espaço para que maiores e melhores coordenações sejam desenvolvidas, especialmente levando em

consideração a crescente importância geoestratégica que a região vem adquirindo a nível internacional.

O caso do Atlântico Sul pode, portanto, servir de parâmetro para o fortalecimento de novos tipos de cooperação em outras áreas, sugerindo que a coordenação entre defesa e política externa é não apenas possível, mas também desejável.

Sendo assim, a política de defesa não deve ser considerada como uma simples extensão da política externa, em razão do caráter não belicoso dessa última, mas uma vertente da atuação nacional que corrobora e amplia o engajamento brasileiro no exterior em busca de um objetivo comum: garantir a prosperidade econômica e a segurança territorial e política do país.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana E.; SOUZA NETO, Danilo M. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 57, p. 5-21, 2014.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.

ALMEIDA, Carlos W. de. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **RBPI**, v.46, n.2, p.53-86, 2003.

_____. **Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Centro de Documentação e Informação, 2006. p. 23-54.

_____. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

AMICI, Lucas de Toledo. **Os interesses estratégicos de Brasil e Argentina na defesa do Atlântico Sul: a projeção do poder marítimo, os recursos e a soberania nacional**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; São Paulo: Editora UNESP, 2016.

AMORIM NETO, Octavio. O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR.,

João P. S. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 436-448.

ANDRADE, Israel de Oliveira; DA ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. **Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul: soberania, vigilância e defesa das águas jurisdicionais brasileiras**. Texto para Discussão, 2019.

ARON, Raymond. **Guerra e Paz entre as Nações**. São Paulo: Imesp; Brasília: Ed. Unb, 2002.

BARRETO, Lis. **A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)**. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2016.

BEBIANO, Bruno Dias et al. **O Programa PROSUB: Uma análise sobre a sua importância para soberania do Estado Brasileiro**. 2017.

BRANDÃO, Mauricio. P. Ciência, tecnologia, inovação e a defesa nacional. **Parcerias estratégicas**, Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), n. 20, p. 831-860, ISSN 1413-9375, 2005. Disponível em: <http://www.cgEE.org.br/arquivos/p_20_2.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, D.F.: Senado Federal.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, D.F. 1996.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, D.F. Ministério da Defesa, 2005.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, D.F. Ministério da Defesa, 2008.

_____. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Discurso por ocasião de almoço oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Hifikepunye**

Pohamba. Brasília, 11 fev. 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-almoco-oferecido-ao-presidente-da-republica-da-namibia-hifikepunye-pohamba-palacio-itamaraty-11-de-fevereiro-de-2009>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Discurso por ocasião de almoço oferecido ao Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos. Brasília, 23 jun. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-durante-almoco-oferecido-ao-presidente-de-angola-jose-eduardo-dos-santos-brasilia-df-palacio-itamaraty-23-de-junho-de-2010>>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Palestra do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim no Encerramento da Conferência Internacional: o futuro da comunidade transatlântica.** Instituto de Defesa Nacional, Lisboa. 2010.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, D.F., Ministério da Defesa, 2012a.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, D.F. Ministério da Defesa, 2012b.

_____. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, D.F. Ministério da Defesa, 2012c.

_____. **Democracia, Política Externa e Política de Defesa:** rumo à conformação de uma “grande estratégia”. Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Ministério da Defesa. São Paulo, 6 ago. 2012d.

_____. **Visita de Nova Embarcação da Marinha a portos africanos evidencia a importância estratégica do Atlântico Sul.** Ministério da Defesa. Agosto de 2012e. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/23082012-defesa-visita-de-nova-embarcacao-da-marinha-a-portos-africanos-evidencia-importancia-estrategica-do-atlantico-sul>> - AGOSTO DE 2012>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. **Tratados e regimes com reflexos para a Defesa.** Ministério da Defesa. 2014a. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/tratados-e-regimes>>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Política externa e Defesa. Ministério da Defesa.** 2014b. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/politica-externa-e-defesa>>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília. D.F. Ministério da Defesa, 2020.

_____. **Relações Bilaterais: República Francesa.** Ministério das Relações Exteriores. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-francesa>>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. Relações Internacionais. **Ministério da Defesa.** Sem data. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BROZOSKI, Fernanda. **A Revalorização Geopolítica e Geoeconômica do Atlântico Sul no Sistema Internacional.** Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

_____. Iniciativas na área de segurança e defesa do Atlântico Sul no âmbito das relações Sul-Sul. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 4, n. 1, p. 151-160, 2015.

CARVALHO, Josiane Rocha; NUNES, Raul Cavedon. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. **Revista Perspectiva**, 2013.

CARVALHO, Gustavo Barros de. A Arquitetura de Paz e Segurança Africana e o Brasil: Lições para um Contexto em Mutação. In: VAZ, Alcides Costa (Org.) **O Brasil e os Desafios à Estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro**. Brasília, DF: Trampolim Editoras e Eventos Culturais Eirelli, 2021. p. 302-323.

CASTRO, Therezinha de. América do Sul. **A Defesa Nacional**, v. 85, n. 783, 1999.

CERVO, Amado Luiz. Formação de conceitos brasileiros de Relações Internacionais. **Carta Internacional**, v. 3, n. 1, p. 3-7, 2008.

CHEIBUB, ZAIRO. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. **Dados**, v. 1, 28, n. 1, 1985.

COSTA, Wanderley Messias da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Revista USP**, n. 95, p. 9-22, 2012.

COSTA E SILVA, Alberto da. **Um rio chamado Atlântico**. A África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

COUTINHO, Isadora Caminha. **Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: o atlântico sul como espaço estratégico**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. **Carta Internacional**. 2010a.

_____. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 5-22, jul.-dez. 2010b.

FONSECA JR., Gelson. Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea. In: **A legitimidade e outras questões internacionais**. Poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p.353-374.

FUCCILLE, Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa T. Diplomacia e Defesa no governo Lula da Silva (2003-2010): o diálogo tardio. **Novo Mundo Mundos Novos**, 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 18-40, 1997.

GONÇALVES, Fernanda Cristina N. I. **Política externa e de defesa no Brasil e na Colômbia**: um estudo comparado. Anais do 2º Encontro Internacional História & Parcerias. 2019.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os militares e a política externa brasileira—1964-1984". **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, 1993.

GONZALEZ, Rodrigo Milindre. Brasil e a ZOPACAS: Projeção de Poder ou Cooperação Estratégica? **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, n. 17, p. 64-74, 2014.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. A política brasileira para o Atlântico Sul: uma visão paradigmática. **I Seminário Internacional de Ciência Política**, v. 1, 2016.

HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n.4, Dec./1989, p.361-387.

HEYE, Thomas Ferdinand. A Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Globo**, 20 de out., 2009.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Londres: Palgrave, 2003. cap. 2.

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira**: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas et al. **O Atlântico Sul e Amazônia Azul**: Cooperação e Manutenção da Paz nos Anos Lula (2003-2010). 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina S. de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Org.) **Segurança Internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p. 401-418.

LIMA, Marina Fonseca. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MARINS, Carolina Mendes et al. **A Defesa no Atlântico Sul**: a origem da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul a partir do Complexo Regional de Segurança. Unilasalle. Rio de Janeiro, 2018.

MARQUES, Adriana. Atividade de inteligência vista como política pública do Estado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná (UFPR), n. 22, p. 213-215, ISSN 0104-4478, jun. 2004. Resenha de: CEPIK, Marco. Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na

institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2003.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional** v.35 n.1, p.11-41, jan./jun. 2013.

MOREIRA, Luís Gustavo Guerreiro. Prioridades para a cooperação brasileira no Atlântico Sul. **Tensões Mundiais**, v. 12, n. 22, p. 347-358, 2016.

OLIVEIRA, Eliezer R. de. **De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia**. Campinas: Papiro, 1994.

_____. Considerações políticas sobre a defesa nacional. **Com ciência**: revista eletrônica de jornalismo científico, São Paulo, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), ISSN 1519-7654, 2006. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

OLIVEIRA, Alana Camoça Gonçalves de; NETTO, Gabriela Figueiredo. Atravessando o Atlântico Sul: as relações entre Brasil e países limítrofes da Costa Oeste Africana. **Tensões Mundiais**, v. 12, n. 22, p. 227-257, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**, 1982. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: ago. 2021.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Cooperação Técnica Brasileira: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. Agência Brasileira de Cooperação. 2012.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio. Regionalismo, Segurança e Cooperação: o Atlântico Sul como Espaço de Possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral. **XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**. Caxambu. Outubro, 2003.

_____. Reflexões sobre o Brasil e Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; PEOTTA DE MELO, Laerte. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/150831_amazonia_e_atlantico_sul_web.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. **Reavaliando a inserção do Brasil no Atlântico Sul: comércio, cooperação e diplomacia**. **41º Encontro Anual da ANPOCS**, 2017.

PINTO, Paulo C. de A. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: Funag, 2015.

PINHEIRO, Leticia. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. In: **Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor L. Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas. Trabalho apresentado no **Meeting of the Latin American Association**. San Juan, Puerto Rico, n. 15, 18 mar. 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 37, p. 63-78, mar., 2013.

_____. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, v. 44, dez. 2014.

SILVA, Alexandre Pereira da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 104-121, 2013.

SILVA, Peterson Ferreira 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, 2015.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida; MARCONDES, Danilo. Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul. **Nação e Defesa**, n. 154, p.69-88, dez. 2019.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida. Reflexos da Geopolítica Global no Atlântico Sul. In: VAZ, Alcides Costa (Org.) **O Brasil e os Desafios à Estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro**. Brasília, DF: Trampolim Editoras e Eventos Culturais Eirelli, 2021. p. 250-296.

SOUZA et al. **A Importância do Atlântico Sul na Formação da Estratégia de Defesa Nacional**. UFF – Instituto de Estudos Estratégicos. 2019.

VAZ, Alcides Costa. “O Atlântico Sul nas perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul”. **Boletim de economia e política internacional**. Brasília: IPEA/Dinte, n.6, abr./jun., 2011.

_____. Estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro: Panorama e Perspectivas. In: VAZ, Alcides Costa (Org.) **O Brasil e os Desafios à Estabilidade no Entorno Estratégico Brasileiro**. Brasília, DF: Trampolim Editoras e Eventos Culturais Eirelli, 2021. p. 22-51.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WINAND, Érica C.; SAINT-PIERRE, Héctor L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. "A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro." **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná (UFPR), n. 25, p. 165-175, ISSN 0104-4478, jun. 2006.