

## REFLEXÕES SOBRE A LIDERANÇA DO BRASIL PARA O ATLÂNTICO SUL: CAPACIDADES, PERCEPÇÕES E DISCURSOS

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira<sup>1</sup>

Layla Ibrahim Abdallah Dawood<sup>2</sup>

273

**Resumo.** Com base no realismo neoclássico, o artigo tem como objetivo analisar as dinâmicas político-securitárias no Atlântico Sul e a capacidade do Brasil agir e ser percebido como uma liderança em tal espaço geográfico. A hipótese do artigo é de que o Brasil não detém capacidades efetivas de atuação no Atlântico Sul e suas ações são insuficientes quando comparadas com grandes potências que exercem influências nesse tabuleiro, resultando na baixa percepção de liderança brasileira pelos países sul-atlânticos. Para testar essa hipótese, o artigo recorre à análise de documentos de defesa e de política externa do Brasil e de países sul-atlânticos (África do Sul, Uruguai, Argentina e Namíbia), bem como a dados sobre a cooperação em defesa. O artigo conclui que existe uma dissonância entre as percepções e as capacidades de atuação do Brasil no Atlântico Sul. Adicionalmente, verificam-se divergências entre países sul-atlânticos sobre a importância desse espaço geográfico<sup>3</sup>.

**Palavras-chave:** Atlântico Sul; Brasil; Cooperação em defesa; Capacidades Materiais; Política Externa.

### REFLECTIONS ON BRAZIL'S LEADERSHIP IN THE SOUTH ATLANTIC: CAPACITIES, PERCEPTIONS, AND DISCOURSES

**Abstract.** Based on neoclassical realism, this article aims to analyze the political-security dynamics in the South Atlantic and Brazil's ability to act and be perceived as a leader in this geographic space. The article's hypothesis is that Brazil lacks effective capabilities for action in the South Atlantic, and its actions are insufficient when compared to major powers that exert influence in this region, resulting in a low perception of Brazilian leadership by South Atlantic countries. To test this hypothesis, the article relies on the analysis of defense and foreign

<sup>1</sup> Professora Adjunta, Departamento de Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [alanacamoca@gmail.com](mailto:alanacamoca@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-0330-3368>.

<sup>2</sup> Professora Adjunta, Departamento de Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [layladawood@hotmail.com](mailto:layladawood@hotmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-0708-1627>.

<sup>3</sup> O trabalho foi realizado com o financiamento do Pro-Defesa da CAPES/MD, do Prociência (UERJ) e da FAPERJ.

policy documents from Brazil and South Atlantic countries (South Africa, Uruguay, Argentina, and Namibia), as well as data on defense cooperation. The article concludes that there is a dissonance between perceptions and Brazil's capacity to act in the South Atlantic. Additionally, there are disagreements among South Atlantic countries regarding the importance of this geographic space.

**Keywords:** South Atlantic; Brazil; Defense Cooperation; Material Capacities; Foreign Policy.

### REFLEXIONES SOBRE EL LIDERAZGO DE BRASIL EN EL ATLÁNTICO SUR: CAPACIDADES, PERCEPCIONES Y DISCURSOS

**Resumen.** Con base en el realismo neoclásico, el artículo tiene como objetivo analizar las dinámicas político-securitarias en el Atlántico Sur y la capacidad de Brasil para actuar y ser percibido como líder en dicho espacio geográfico. La hipótesis del artículo es que Brasil no posee capacidades efectivas de actuación en el Atlántico Sur y que sus acciones son insuficientes en comparación con las grandes potencias que ejercen influencia en este tablero, lo que resulta en una baja percepción de liderazgo brasileño por parte de los países del sur atlántico. Para poner a prueba esta hipótesis, el artículo recurre al análisis de documentos de defensa y política exterior de Brasil y de países del sur atlántico (Sudáfrica, Uruguay, Argentina y Namibia), así como a datos sobre la cooperación en defensa. El artículo concluye que existe una discrepancia entre las percepciones y las capacidades de actuación de Brasil en el Atlántico Sur. Además, se observan divergencias entre los países del sur atlántico sobre la importancia de este espacio geográfico.

**Palabras clave:** Atlántico Sur; Brasil; Cooperación en defensa; Capacidades materiales; Política exterior.

## Introdução

Durante a VII reunião ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 2015, o então Ministro da Defesa Celso Amorim ressaltou a importância do Atlântico Sul<sup>4</sup> para as políticas externa e de defesa brasileira, argumentando que a

---

<sup>4</sup> O Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes, assim como nacionalidades diferentes. A costa africana se estende da Guiné-Bissau ao Cabo, abrangendo dezesseis países; enquanto a costa americana inicia no Cabo de São Roque e se prolonga até o Cabo da Terra do Fogo. Ainda assim, o Atlântico Sul é situado em três frentes continentais (a América, a África e a Antártica) e participa de três corredores da economia política internacional: estrangulamento Natal-Dakar, Estreito de Drake e Passagem do Cabo.

paz e a segurança nesse espaço dependiam, em grande parte, da colaboração brasileira com os países sul atlânticos, posto que “*se nós não nos ocuparmos da paz e da segurança no Atlântico Sul, outros irão se ocupar. E não se ocuparão da maneira como nós desejamos: com a visão de um país em desenvolvimento que repudia qualquer atitude colonial ou neocolonial*” (AMORIM, 2013a). A fala de Amorim (2013a) expressava tanto a maior interação entre política externa e política de defesa (BORELLI, DE FREIXO, 2021), como a busca por maior ativismo internacional da política externa brasileira no início do século XXI (SCHENONI et al., 2022; CORNETET, 2014).

Notadamente, a preocupação de Amorim (2013a) também refletia as crescentes preocupações do país com o Atlântico Sul após a renovada relevância que tal tabuleiro geográfico ganhou devido às descobertas de recursos minerais e petrolíferos em sua bacia e pela intensificação do comércio internacional. Diante desse cenário, documentos oficiais e reflexões dentro do ambiente acadêmico passaram a apresentar o Brasil como um possível ator capaz de promover cooperação militar e agir como uma liderança na região da América do Sul e do Atlântico Sul - como provedor de segurança e/ou ‘*region builder*’ -, contribuindo para organizar iniciativas bilaterais e multilaterais, além de possivelmente afastar a ingerência de potências extrarregionais, como China, Rússia, Estados Unidos, e de atores extrarregionais que possuem territórios nesse espaço geográfico, como França e Reino Unido.

Todavia, do nosso ponto de vista, para analisar o papel do Brasil no seu entorno e, sobretudo, enquanto uma possível liderança, é preciso compreender: (a) quais as capacidades materiais brasileiras para cumprir essa função e quais as ações realizadas pelo país em matéria de cooperação em defesa; e (b) como os países sul atlânticos percebem a região do Atlântico Sul e o Brasil enquanto um ator capaz de atuar frente aos problemas sul-atlânticos.

Recentemente, em um artigo publicado na *Foreign Policy Analysis*, Schenoni et al. (2022) argumentaram que o Brasil excedeu suas capacidades (overstretched) consideravelmente nas primeiras duas décadas do século XXI, em um processo promovido por grupos de interesse doméstico que propagavam um “mito de

multipolaridade”. Em consonância com esse argumento, mas com vistas a aprofundá-lo na análise das dinâmicas político-securitárias no Atlântico Sul, o presente artigo adota uma abordagem ancorada no realismo neoclássico, centrando-se na análise das capacidades e das percepções de liderança no nível regional. Do nosso ponto de vista, existem dissonâncias nas percepções sobre liderança entre os países sul-atlânticos, bem como na própria percepção do Atlântico Sul como uma região e não apenas como um espaço geográfico.

Nesse sentido, a hipótese do presente artigo é de que o Brasil não detém capacidades efetivas de atuação na região sul-atlântica e suas ações em matéria de cooperação em defesa são insuficientes quando comparadas com grandes potências que também exercem influências nesse tabuleiro, resultando na baixa percepção, por parte dos países sul-atlânticos, da suposta liderança do Brasil. Adicionalmente, a importância relativa atribuída ao Atlântico Sul é bastante distinta entre os países sul atlânticos. Diante disso, o artigo coloca em debate argumentos como o de Amorim (2013b), o qual chegou a defender que: *“do ponto de vista mais estrito da defesa, o Brasil é um provedor de paz por meio da cooperação em nosso entorno estratégico e com outros países emergentes”*. Em oposição, busca-se demonstrar que essa liderança foi antes de tudo um projeto político (sendo perfeitamente legítimo enquanto tal), mas não uma descrição da realidade securitária no Atlântico Sul.

Para testar essa hipótese, o presente artigo se estrutura em três seções, para além desta introdução e da conclusão. A primeira seção aborda a atuação do Brasil no Atlântico Sul, mediante a análise dos discursos oficiais e dos documentos de defesa brasileiros. Adicionalmente, a seção desenvolve um modelo teórico em consonância com o realismo neoclássico que permite a análise das capacidades e das percepções regionais sobre liderança. A segunda seção concentra-se na análise das capacidades brasileiras em comparação com atores regionais e extrarregionais. Por fim, a terceira parte do artigo visa a examinar as percepções dos países sul-atlânticos, tanto acerca do Atlântico Sul quanto do papel desempenhado pelo Brasil nesse tabuleiro estratégico. Note-se que a análise das capacidades brasileiras recorre a dados sobre gastos com defesa, poder

naval e cooperação em defesa (tais como a assinatura de acordos de defesa e as transferências de armamentos). O artigo compara a cooperação do Brasil com países sul-atlânticos, em contraposição à ação de cinco potências atuantes direta ou indiretamente na região: China, Estados Unidos, França, Rússia e Reino Unido. Além disso, para avaliar as percepções sobre liderança, são analisados documentos oficiais (Livros Brancos e Planos Nacionais de Defesa) dos países sul-atlânticos (como África do Sul, Uruguai, Argentina e Namíbia<sup>5</sup>), com vistas a identificar a presença ou não de referência ao Brasil, à cooperação em defesa no Atlântico Sul e a esse espaço geográfico como um todo.

### **A Atuação do Brasil no Entorno Sul-atlântico sob a Lente Realista Neoclássica: entre Percepções, Discursos e Ações de Liderança**

Os documentos que formalizam a política de defesa brasileira referem-se à Antártica, à América do Sul e ao Atlântico Sul como áreas que compõem o chamado entorno estratégico brasileiro. Embora esses documentos não definam o entorno estratégico para além do seu escopo geográfico, pode-se depreender que há um interesse prioritário (mas não exclusivo) por parte da política externa e política de defesa brasileiras sobre esses locais.

Segundo Fiori (2013, p.32), o entorno estratégico seria a *“região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar”*. De fato, os documentos de defesa brasileiros tratam o Atlântico Sul como uma região incontestada e de fundamental importância para o Brasil, pelos seus recursos vivos e não vivos, bem como pelas linhas de comunicação oceânicas. Tornou-se comum, inclusive, a equiparação de parte do Atlântico Sul com a própria Amazônia brasileira. A título de exemplo, no Livro Branco de 2020, afirma-se.:

---

<sup>5</sup> A escolha dos casos justifica-se em função da importância atribuída pelas autoridades brasileiras ao relacionamento com esses países no que se refere à cooperação em defesa, bem como à disponibilidade de documentos de defesa dos países supramencionados.

O Brasil tem forte vinculação com o mar, o que o leva a **exercer uma natural influência sobre o Atlântico Sul** (...). A região do Atlântico Sul sobre a qual o Brasil exerce soberania e jurisdição nos assuntos afetos à exploração e ao controle das águas jurisdicionais e plataforma continental possui uma área equivalente à da Amazônia brasileira, por isso chamada de “Amazônia Azul” (BRASIL, 2020, p.30, grifos nossos).

É possível compreender que o tratamento do Atlântico Sul como uma região é, antes de tudo, parte de um objetivo político de formação regional, o qual se encontra formalizado nos documentos de defesa oficiais. Nesse sentido, a formalização desse objetivo nos documentos de defesa tem gerado expectativas relacionadas ao exercício de influência e liderança pelo Brasil, bem como para os processos de regionalização e regionalismo no entorno estratégico brasileiro. Estudiosos de Geografia e Relações Internacionais argumentam que a criação de regiões engloba duas dinâmicas distintas e, por vezes, complementares: regionalismo e regionalização (MERKE, 2009).

Regionalização refere-se ao aumento dos laços entre as sociedades. Isso quer dizer que a regionalização não necessariamente é o resultado de políticas planejadas ou orquestradas por autoridades públicas centralizadas, denotando o aumento do contato entre os povos, possibilitado por melhorias significativas na comunicação e nos transportes. Nas palavras de Merke, é:

[...] um processo que nem sempre é linear e envolve uma intensificação das relações entre as sociedades. Esse aumento nas interações está amplamente relacionado ao comércio, aos fluxos de investimento, ao desenvolvimento de economias de escala e à maior conexão entre as sociedades por meio do turismo, da migração, da academia ou da cultura em geral. Esses tipos de processos tendem a ser uma construção mais de baixo para cima, em que, normalmente, o setor privado e a sociedade civil começam a interagir mais intensamente com seus pares nos países vizinhos (MERKE, 2009, p.5, tradução nossa).

Por sua vez, o regionalismo é um conceito que descreve os esforços conjuntos empreendidos principalmente pelas autoridades públicas. Para Merke (2009), é um processo cognitivo; uma construção política de uma identidade compartilhada:

[...] um processo cognitivo que é essencialmente uma construção política e até mesmo de uma identidade. É um projeto político que visa a construir uma "região cognitiva" em que seus membros se sintam parte de um destino comum e visualizem esse destino de maneira semelhante (MERKE, 2009, p.5, tradução nossa).

Não apenas este debate proporciona uma reflexão acerca do sucesso ou não do projeto de consolidação do Atlântico Sul como uma "região", como incita o exame do papel do Brasil como líder regional. Conforme salientado acima, referências a uma suposta "liderança natural" do Brasil em águas sul-atlânticas são encontradas em documentos de defesa oficiais e reforçados em análises acadêmicas como Abdenur et al. (2016) e Mattos et al. (2017). Em relação à liderança brasileira, existem indicativos que apresentam o objetivo de exercício de um papel protagônico pelo Brasil a partir do que se convencionou chamar de política externa ativa e alta. Durante o discurso do 10º aniversário do CEBRI, Amorim explicitou sua visão sobre o papel do Brasil no mundo e as potenciais demandas globais em relação ao país:

**[...] é um Brasil que cresce e que tem uma presença cada vez maior no cenário internacional, e não pode voltar-se apenas para si mesmo, ou para algumas alianças tradicionais. Ele tem de estar presente em toda a parte.** Eu digo francamente que depois de quase seis anos de Governo Lula, eu vejo como a presença do Brasil é requisitada. Não é que o Brasil queira exercer um ativismo político, ou ter uma atitude protagônica, ou porque isso é bonito, ou porque isso embeleza a política externa, ou porque isso tem um reflexo positivo interno - que, aliás, não sei se tem - mas, enfim, é, na realidade, em grande medida, resultado, não exclusivo (evidentemente que nós não somos puramente reativos), mas é em grande medida, também, **resultado de uma crescente "demanda de Brasil" no mundo** (AMORIM, 2008, grifo nosso).

É também nesse período que investimentos na política externa trouxeram reflexos para a política de defesa<sup>6</sup> (Borelli, De Freixo, 2021; OLIVEIRA, 2023), o que possibilitou uma maior articulação entre as duas esferas. Como exemplo, oriundos de alguma articulação e da participação civil na direção do MD, os documentos da Política Nacional de Defesa (2005; 2012; 2016; 2020), da Estratégia Nacional de Defesa (2008; 2012; 2016; 2020) e o Livro Branco de Defesa (2012; 2020) passaram a ser desenvolvidos e publicados.

Todavia, a despeito da clareza de objetivos da política de defesa declaratória do Brasil, a análise acadêmica não pode prescindir do exame detido dos processos concretos de

---

<sup>6</sup> Na introdução da PND, afirma-se, por exemplo, que o documento "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). Tal correlação aparece também no END-PND (2016:9), em que afirma-se que "o Ministério da Defesa coordena esse processo, que leva em conta os Objetivos Nacionais Fundamentais e os da política externa brasileira, as políticas setoriais do País, bem como sua situação socioeconômica, sua extensão territorial, suas águas jurisdicionais e outros aspectos fisiográficos relevantes".

regionalismo e regionalização consubstanciados nesta área. Por essa razão, torna-se necessária a avaliação das contribuições brasileiras para a formação ou não dessa “região” sul atlântica. Nesse contexto, com base no realismo neoclássico (RNC), investigamos as percepções dos tomadores de decisão de países ali localizados, bem como as capacidades brasileiras para a atuação na área sul-atlântica do seu entorno estratégico, tendo em vista que a análise do comportamento estatal deve levar em consideração tanto a posição objetiva ocupada pelo Brasil na estrutura de poder regional, como a percepção das autoridades regionais sobre as capacidades objetivas brasileiras.

Nesse sentido, o RNC inspira a observação de duas variáveis em nível estrutural: o ambiente estratégico global e regional (se permissivo ou restritivo) e a posição relativa do Brasil nas estruturas de poder global e regional. Essa abordagem também permite identificar o desvio entre os condicionantes sistêmicos e as respostas dos diferentes Estados na área da defesa e da segurança, partindo da premissa de que os incentivos sistêmicos são filtrados por variáveis intervenientes domésticas, como a percepção dos tomadores de decisão (RIPSMAN, LOBELL, TALIAFERRO, 2016). As variáveis intervenientes podem modificar a resposta que seria dada pelas unidades caso a influência estrutural fosse imediata, sem intermediações. Nesse sentido, inspirado no RNC, o presente artigo trabalha com uma variável interveniente principal: a percepção sobre poder relativo e sobre o ambiente estratégico em âmbito global e regional.

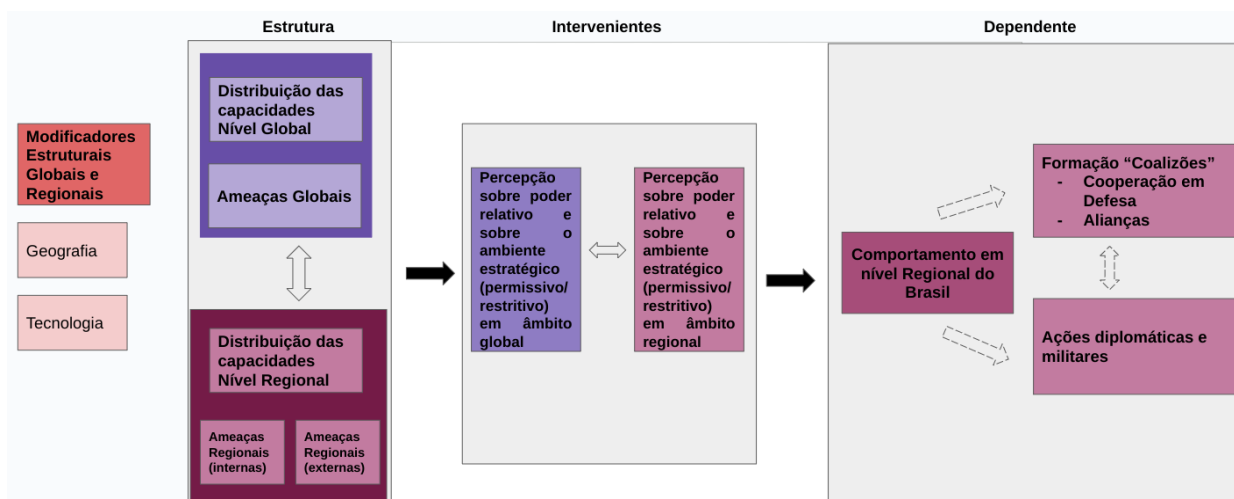
A variável percepção demonstra grande poder explanatório na análise dos padrões de alinhamentos e dos acordos de defesa firmados por um dado Estado, na medida em que possibilita lançar luz sobre comportamentos que exageram o poder estatal, bem como sobre diferentes concepções acerca das ameaças que compõem o ambiente estratégico de referência. Nesse cenário, podem emergir percepções equivocadas ou imprecisas sobre o posicionamento estatal na distribuição de poder global, bem como dissonâncias nas percepções mútuas de ameaça e poder relativo entre os países de uma determinada área geográfica. Esses pontos podem gerar atuações contrárias aos condicionantes estruturais, levando a reações mais ou menos contundentes do que o esperado diante



do posicionamento objetivo de um dado Estado no sistema internacional. Jervis (1988, p.699) observou que as percepções equivocadas são comuns na tomada de decisões, argumentando que "erros são inevitáveis" quando levados em consideração os fatores tecnológicos, organizacionais, psicológicos e sociais.

É importante ressaltar que realistas neoclássicos têm aplicado a lógica explanatória inicialmente proposta pelo RNC de tipo 1 para elucidar comportamentos de política externa e de defesa em geral, não se restringindo, portanto, aos desvios (o que resulta no chamado RNC Tipo 2), bem como para explicar tendências de longo prazo na política internacional (RNC Tipo 3). O presente artigo adapta a referida cadeia causal para o estudo do comportamento estatal em nível regional (Imagem 1). Em outras palavras, embora o RNC tenha sido aplicado frequentemente para fazer referência ao sistema global de poder, é possível pensar uma estrutura explanatória similar para a influência do sistema regional sobre o comportamento das unidades.

**Imagem 1: Fluxograma sobre atuação regional a partir do realismo neoclássico**



Fonte: Elaboração própria

Conforme observado na Imagem 1, em nível sistêmico e estrutural, argumentamos que a distribuição de capacidades em cada região estimula determinados comportamentos. Por sua vez, a geografia de cada região também condiciona diferentes comportamentos e a presença de ameaças e oportunidades. De modo similar ao que ocorre em nível

global, as influências do sistema regional são filtradas por variáveis intervenientes domésticas.

Ao mesmo tempo, argumentamos que a análise do comportamento estatal em âmbito regional não deve levar em consideração apenas a estrutura regional, mas as percepções sobre a relação entre a distribuição de poder global e a distribuição de poder regional. Adicionalmente, o caráter do ambiente estratégico regional, se permissivo ou restritivo, é condicionado em grande medida pela interferência de potências extrarregionais na esfera regional. As variáveis intervenientes são aquelas que influenciam a política externa e de defesa adotadas para determinado tabuleiro regional, aqui tratado como o Atlântico Sul.

Em linhas gerais, partimos da concepção de que o Brasil figura como uma potência que se posiciona retoricamente como um país ativo no espaço sul-atlântico. Essas questões precisam ser consideradas à luz das transformações na balança de poder no início do século XXI com o crescimento econômico significativo do Brasil, tornando-se 6ª maior economia do mundo no final da primeira década do século XXI, fortalecimento da imagem internacional do Brasil e redirecionamento da política externa dos Estados Unidos para o Oriente Médio<sup>7</sup>, o que culminou em uma espécie de (relativo) “vácuo” de poder na América Latina, possível de ser preenchido por atores regionais - criando um possível ambiente regional mais permissivo (CARMO, PECEQUILO, 2016, p.55).

Esses fatores influenciaram a percepção de lideranças brasileiras que passaram a enfatizar de forma cada vez mais entusiasta sobre a multipolaridade, e a emergência do resto e do possível mundo pós-americano (STUENKEL, 2008). Cabe apontar que as percepções do Brasil em relação ao entorno estratégico e a própria configuração de poder mundial se transformou no decorrer dos anos, na medida em que a visão sobre o cenário mundial passou de unipolar (BRASIL, 2005: seção 2.3) para assimétrico (BRASIL, 2012, p.18; 2016, p.16; 2020a, p.16) e multipolar (BRASIL, 2020b, p.15). Tal visão afetou

---

<sup>7</sup> No tabuleiro regional sul-atlântico, a concepção de mudança na correlação de forças e mudança da política externa e de defesa dos Estados Unidos poderia ser questionada na medida em que, em 2007, há a criação do *United States Africa Command* (US AFRICOM), e a reativação da IV Frota norte-americana, em 2008.

diretamente as próprias percepções do Brasil acerca do seu protagonismo (AMORIM, 2013a; 2013b) em questões de segurança em nível mundial e regional.

O Brasil possui hoje uma presença ativa, altiva e soberana no mundo. Atuamos firmemente pela integração da América do Sul e defendemos a paz mundial. Este novo papel do Brasil no cenário internacional também amplia o escopo de atuação das nossas Forças Armadas. (...) Nos orgulha que tenhamos, na América do Sul, uma zona de paz, com crescentes níveis de transparência, confiança e colaboração, pois o Brasil atribui máxima prioridade também, em sua política de defesa, a cooperação na América do Sul (...) A cooperação em defesa com a África, especialmente com a orla ocidental desse continente vizinho é outra prioridade que se tem tornado realidade por uma série de iniciativas bilaterais e multilaterais. Sabemos que ao contribuir para a paz e a estabilidade em nosso entorno estratégico, fazemos um aporte concreto à segurança do Brasil. Nossa participação em operações de manutenção da paz mostra que nosso compromisso com a paz estende-se além do nosso entorno imediato: no Haiti, com a tropa terrestre da Minustah e, no Líbano, com a força naval da Unifil. **O Brasil tem demonstrado estar pronto para assumir as responsabilidades que lhe cabem na manutenção da paz mundial** (ROUSSEFF, 2012, grifo nosso).

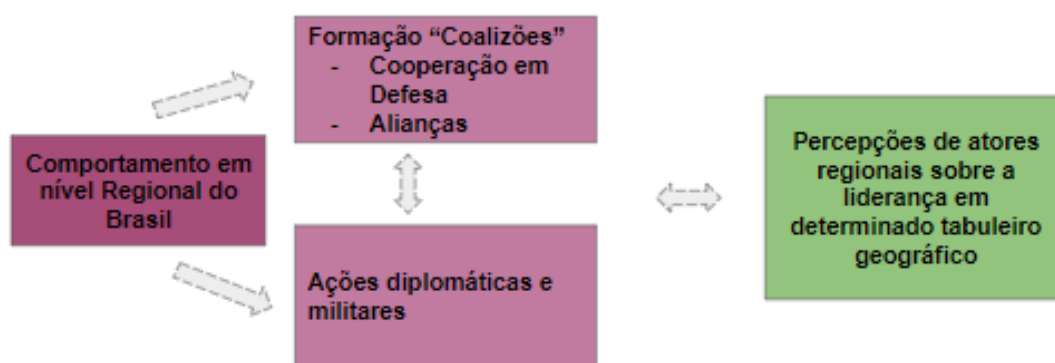
É nesse contexto que o debate sobre região e liderança brasileira ganham força enquanto discurso político, reverberando em ações de política externa e de defesa para esse espaço geográfico, por meio da cooperação multilateral (via a pouco institucionalizada ZOPACAS). Não por acaso, em períodos de grande ativismo da política externa e maior confluência com a política de defesa (OLIVEIRA, 2023), ocorreram duas reuniões ministeriais da ZOPACAS, em Luanda, Angola (2007); e Montevidéo, Uruguai (2013), antes da sua paralisação e revitalização em anos recentes. Problemas de segurança regional se tornaram mais acentuados à medida que a pirataria no golfo da Guiné avançou (BRASIL, 2020, p.17), juntamente com o potencial aumento das disputas por áreas marítimas e ações estrangeiras que poderiam influenciar na segurança e na militarização do Atlântico Sul (BRASIL, 2016, p.17).

A partir dessa exposição podemos adentrar em um segundo debate essencial para o argumento do presente artigo, relacionado à questão da liderança. Malamud (2017) apresenta o argumento de que o Brasil, apesar de ser um ator em ascensão na região da América Latina, não conseguiu transformar seus recursos estruturais e instrumentais em uma liderança efetiva. Tais elementos poderiam ser observados na falta de apoio regional a objetivos de política externa, como a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, a Direção-Geral da OMC ou a presidência do BID, e pela

própria imposição de desafios à sua influência latino-americana - evidenciados por México e Argentina.

De fato, o Brasil não possui as mesmas capacidades de poder que outros países emergentes, como China, 2º país que mais gasta em defesa do mundo, e Índia, país com complexo industrial-militar em ascensão e atual potência nuclear. Por esse motivo, segundo Malamud (2017) e Lima (2008), as elites governantes do Brasil acreditam ser necessário obter o apoio da região para fortalecer suas reivindicações globais. No argumento aqui proposto, o discurso político brasileiro e as ações entoadas para o Atlântico Sul dizem respeito justamente a esse objetivo do Brasil de se consolidar como uma liderança e como um possível ator provedor de paz e segurança para tal tabuleiro marítimo. Nesse ponto, precisamos adicionar as percepções de outros atores da dita região acerca do papel do Brasil.

Imagem 2: Percepções de Liderança de atores regionais



Fonte: Elaboração própria

Desse modo, a próxima seção analisa o papel do Brasil enquanto um ator no Atlântico Sul de modo a avaliar suas capacidades e ações objetivas na busca pela construção de uma região sul-atlântica. Para isso, realizamos a comparação das capacidades e ações do Brasil em relação à Rússia, China, Estados Unidos, França e Reino Unido. Em seguida, em outra seção, serão verificadas as percepções de países desse espaço geográfico sobre a importância do Atlântico Sul, bem como sobre a atuação brasileira. Isso permitirá demonstrar que a baixa capacidade de atuação do Brasil nesse espaço

geográfico, se comparada a atores extrarregionais, tem impactos sobre a baixa percepção de liderança brasileira por parte dos países sul atlânticos.

### **Comparativo da Cooperação em Defesa/Militar e as Grandes Potências: Qual a Posição do Brasil?**

Nos interessa avaliar as capacidades materiais brasileiras para cumprir a função de provedor de paz na região, ou ao menos como um ator com centralidade e capacidade de exercer liderança político-militar. Por mais que o Atlântico Sul possa ser percebido como uma zona pacífica e talvez apartada do grande jogo geopolítico global; tendo em vista a importância de outros oceanos para os grandes *players* internacionais, não é possível negar a atuação de antigas potências coloniais e atuais grandes/super potências nesse espaço geográfico - seja direta ou indiretamente<sup>8</sup>.

No século XXI, os Estados Unidos fortaleceram suas estratégias de interesse no Atlântico Sul, buscando uma posição geopolítica dominante na América Latina. Além de estabelecer acordos e construir bases militares nessas nações, os Estados Unidos tiveram um papel ativo na crise política de Honduras e no Haiti. A Marinha dos Estados Unidos possui instalações militares significativas na Ilha de Ascensão e dois comandos militares dedicados à região, como mencionado anteriormente. A presença da Inglaterra também é notável, com um papel de ator regional, sendo detentora de áreas estratégicas no oceano. As principais ilhas britânicas na região são as Ilhas Malvinas (Falkland Islands), Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha. Além desses atores, a França possui uma presença robusta no Atlântico Sul, com uma capacidade marítima significativa para intervir em áreas de conflito potencial em até três dias, graças à presença de navios permanentes na região (OLIVEIRA; NETTO, 2015). No caso da França, a Guiana Francesa, mesmo estando fora dos limites geográficos do Atlântico Sul, proporciona uma mobilidade expressiva (ACIOLY, MORAES, 2011).

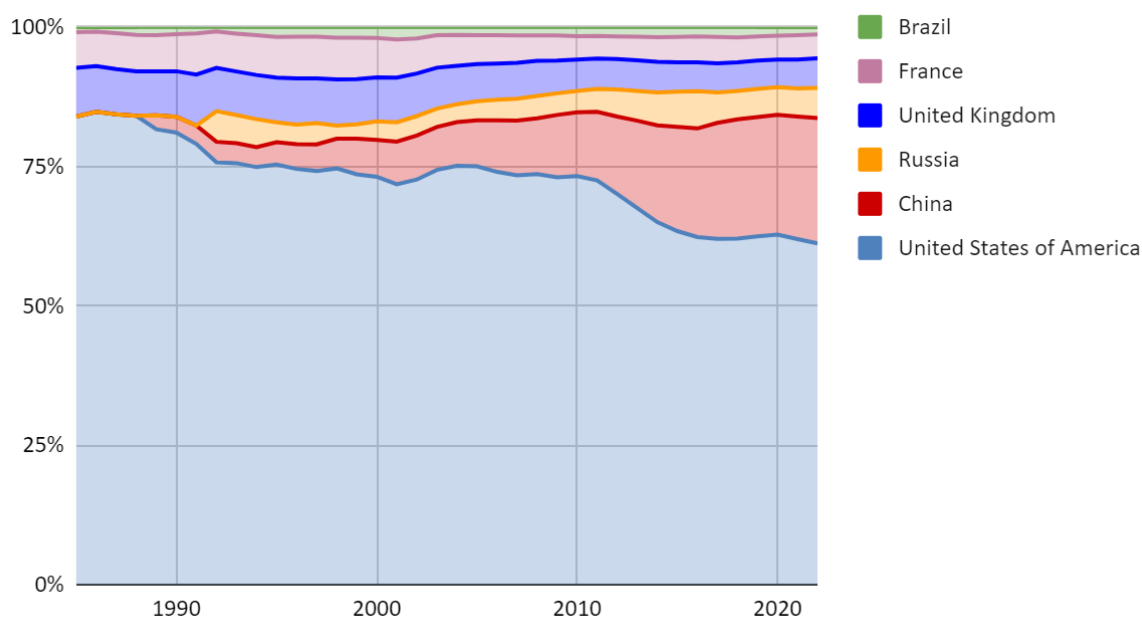
---

<sup>8</sup> Em trabalhos futuros, cabe analisar esse pleito diante de demandas conflitantes de liderança por parte de potências sul atlânticas.

O caso chinês e russo é menos evidente, na medida em que não há uma atuação tão direta na região quando comparado com as potências coloniais. Todavia, a Rússia é o segundo maior exportador de armas do mundo e como ex-superpotência é importante de ser considerada, até mesmo porque a Rússia ultrapassou a China em 2013 como principal vendedora de armas na África subsaariana, onde estão inclusos países do Atlântico Sul<sup>9</sup>. A China também tem se mostrado como um ator central no tabuleiro internacional, sendo em muitos momentos taxada como revisionista. Além disso, tanto no continente africano como na América do Sul, a China já demonstra ser o principal parceiro comercial de vários países, além de atuar, via investimentos estrangeiros diretos, em obras de infraestrutura portuária em todos os oceanos.

Cabe frisar a discrepância entre gastos em defesa entre o Brasil e as potências selecionadas. Conforme o Gráfico 1, os Estados Unidos são o país que mais gasta em defesa, seguido de China, Rússia, Reino Unido e França. Apesar de se tornar a sexta maior economia do mundo entre 2010-2011, o Brasil pouco gasta em recursos de defesa, quando comparado a esses países.

**Gráfico 1: Gastos Militares em USD agregados (1986-2022)**



<sup>9</sup>Ver mais em [https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/03/28/russia-overtakes-china-as-leading-arms-seller-in-sub-saharan-africa\\_6021018\\_124.html](https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/03/28/russia-overtakes-china-as-leading-arms-seller-in-sub-saharan-africa_6021018_124.html)

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database 2022, SIPRI, acesso em 01/05/2023, disponível em <https://www.sipri.org/databases/milex>.

O Gráfico 1 ilustra os gastos agregados dos países no âmbito da defesa. É possível observar que os Estados Unidos se destacam como o país de maior expressão em termos de despesas militares, tendo desembolsado mais de USD 800 bilhões em 2022. A China aproximou-se da marca dos USD 300 bilhões, enquanto o Brasil registrou um gasto de USD 17 bilhões no mesmo ano.

287

Os gastos totais destacam a discrepância entre as despesas militares das grandes potências e as do Brasil, sublinhando a defasagem nos investimentos em defesa nacional do país, a despeito da política de defesa declaratória do Brasil, representada pelos documentos oficiais de defesa desde o início do século XXI, que demonstram o interesse em ampliar sua atuação na região por meio do aumento de suas capacidades. Segundo Andrade e Franco (2018), em 2005, a Marinha do Brasil apresentou ao Ministério da Defesa o Programa de Reparcelamento da Marinha (PRM), que tinha como objetivo a reposição e modernização dos recursos considerados prioritários para a capacidade operacional da Marinha. Posteriormente, foi desenvolvido o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), que deu continuidade aos projetos estratégicos de modernização previamente elaborados. Em seguida, os projetos passaram a ser abordados pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), que abarca doze projetos estratégicos das Forças Armadas, incluindo três da Marinha. Dentro desse contexto, destacam-se dois projetos: (a) a Construção do Núcleo do Poder Naval e (b) o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).

O primeiro projeto (a) trata-se de um programa amplo dividido em vários subprogramas, dos quais se destacam: Programa de Desenvolvimento de Submarino (PROSUB); Corvetas Classe Tamandaré; e Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER-1). Cabe ressaltar que tais projetos, ainda em andamento, sofrem constantemente com problemas orçamentários em defesa, o que faz com que as capacidades do Brasil sejam minadas e que o país perca capacidade de atuação no seu entorno estratégico e para a consecução dos projetos já existentes (OLSEN, 2023).

O segundo projeto, o (b) SisGAAz, tem como objetivo geral desenvolver sistemas de monitoramento e controle das águas jurisdicionais brasileiras. Segundo Andrade e Franco (2018), apesar da importância atribuída ao programa, esse foi reformulado a partir de novembro de 2015 por motivos de ordem orçamentária. As instabilidades financeiras e a conjuntura econômica adversa enfrentadas pelo Brasil de maneira geral impactam negativamente a efetividade operacional da Marinha, ao restringir seus recursos disponíveis e, por consequência, prejudicar sua aptidão para realizar operações de vigilância e proteção na Amazônia Azul e em áreas estratégicas.

Não obstante os esforços de modernização das forças brasileiras, o Brasil ainda apresenta limitações para a atuação no Atlântico Sul. No que se refere às capacidades marítimas, a Marinha do Brasil figura em 30º lugar no ranking elaborado pela Global Fire Power (2023).

**Tabela 1.** Comparações das capacidades navais brasileiras e de potências selecionadas

	Porta-aviões	Porta-Helicópteros	Destroyers	Fragatas	Corvetas	Submarinos	Navios Patrulha
China	2	3	50	43	72	78	150
EUA	11	9	92	0	22	68	10
Rússia	1	0	15	11	86	70	59
Reino Unido	2	0	6	12	0	10	26
França	1	3	10	11	0	9	15
Brasil	0	1	0	6	2	7	22

Fonte: Elaboração própria com base em Global Fire Power, acesso em 05/09/2023, disponíveis em <https://www.globalfirepower.com/>



Não apenas a Marinha brasileira é numericamente inferior às demais potências, como sua composição se mostra inadequada para a projeção de poder no Atlântico Sul<sup>10</sup>. Tendo em vista a magnitude dos objetivos estabelecidos nos documentos de defesa do Brasil, seria necessária:

... uma esquadra de caráter oceânico capaz de atuar independente de suporte logístico terrestre por um longo período de tempo, correspondendo, assim, às necessidades táticas e logísticas dos interesses oceânicos brasileiros. Conhecida como marinha de “águas azuis” (em alusão a cor das águas em alto-mar), a esquadra de caráter oceânico deve não só possuir os meios navais e aeronavais para tal, mas também a doutrina necessária para esse tipo de operação (DIAS et al., 2020, p.6).

Desse modo, a análise comparativa dos recursos disponíveis para a atuação no mar evidencia que a “aquisição e operação de meios navais e aeronavais no estado-da-arte e adequados ao combate em alto-mar são de vital importância para a garantia dos interesses brasileiros no Atlântico Sul e a soberania nacional” (DIAS et al., 2020, p.9).

Por outro lado, com o intuito de investigar a atuação do Brasil, suas capacidades, ações e intenções para o Atlântico Sul a partir de alguns outros elementos, abaixo apresentamos as comparações por países selecionados de acordo com os seguintes itens: (a) existência de acordos de cooperação ou memorandos em matéria de defesa/militar, (b) existência de exercícios navais e marítimos, (c) transferência de armamentos (exportações e importações de “*major conventional arms*” - incluindo helicópteros, embarcações de patrulha marítima, aeronaves e navios de carga). O objetivo foi investigar a cooperação em defesa entre países centrais pertencentes ao Atlântico Sul (como África do Sul, Namíbia, Argentina e Uruguai) e atores regionais e extrarregionais, de modo a comparar as relações entre esses países, o Brasil e potências globais.

---

<sup>10</sup> O presente artigo não afirma que as capacidades elencadas na tabela são voltadas necessariamente ao emprego da força no Atlântico Sul. Não obstante, buscamos evidenciar o maior potencial de emprego ou maior capacidade de projeção de poder naval das grandes potências nesse teatro em comparação ao baixo potencial e capacidade do Brasil.

**Tabela 2.** Cooperação em defesa entre África do Sul e países selecionados (a, b e c) (1985-2020)<sup>11</sup>

	África do Sul					
	Brasil	China	Estados Unidos	Rússia	Reino Unido	França
	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
<b>Acordos de Cooperação em Defesa/Militar</b>	Assuntos Relativos à Defesa (2003)	-	Acordo compartilhado	Memorando de Entendimento (1995)	-	-
<b>Exercícios conjuntos Navais e Marítimos (Oficiais)</b>	- ATLASUR - IBSAMAR - MAPUTO	- Exercício Marítimo Exercise Mosi II	-	Exercício Marítimo Exercise Mosi II	-	Oxide
<b>Transferência de armamentos</b>	None	None	Total (108)	Total (1)	Total (207)	Total (407)

290

Fonte: Elaboração própria baseado em SIPRI (2023) e sites oficiais de governo dos países selecionados.

**Tabela 3.** Cooperação em defesa entre Namíbia e países selecionados (a, b e c) (1985-2020)

	Namíbia					
	Brasil	China	Estados Unidos	Rússia	Reino Unido	França
	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
<b>Acordos de Cooperação em Defesa/Militar</b>	No Domínio de defesa (2009) e em Cooperação Naval (1994)	-	Plano Emergencial Presidencial de Ajuda (PEPFAR)	-	-	-
<b>Exercícios conjuntos Navais e Marítimos (Oficiais)</b>	- UNITAS	-	- Obangame Express - UNITAS	-	- UNITAS	- UNITAS
<b>Transferência de armamentos</b>	Total (2)	Total (102)	Total (8)	None	None	None

Fonte: Elaboração própria baseado em SIPRI (2023) e sites oficiais de governo dos países selecionados.

**Tabela 4.** Cooperação em defesa entre Argentina e países selecionados (a, b e c) (1985-2020)

<sup>11</sup> No caso das transferências de armamentos optamos por apresentar apenas o total das transações e não os dados referentes a cada armamento transferido. Para maiores informações é possível consultar a database do SIPRI.

	Argentina					
	Brasil	China	Estados Unidos	Rússia	Reino Unido	França
	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Memorandos de entendimento e Acordos de Cooperação em Defesa/Militar</b>	Assuntos Relativos à Defesa (2005) Diversos memorandos de entendimento de ações conjuntas.	Memorando de Entendimento (2012)	Diversos memorandos de entendimento e cooperação em treinamentos	Cooperação e estreitamento de parceria estratégica (2015) Cooperação técnico militar (2004)	Memorando em Matéria de Defesa (1998)	Acordo em âmbito de defesa (1986;1998) Carta de Intenção (2016)
<b>Exercícios conjuntos Navais e Marítimos (Oficiais)</b>	- ACRUX - ASPIRANTEX - DIPLOMEX - UNITAS LIX FASE I e II - FRATERNOS - ATLANTIS	Não	- UNITAS	Não	Não Argentina deixou de participar do UNITAS (2022)	- UNITAS
<b>Transferência de armamentos</b>	Total (31)	Total (4)	Total (606)	Total (10)	Total (9)	Total (250)

Fonte: Elaboração própria baseado em SIPRI (2023) e sites oficiais de governo dos países selecionados.

**Tabela 5.** Cooperação em defesa entre Uruguai e países selecionados (a, b e c) (1985-2020)

	Uruguai					
	Brasil	China	Estados Unidos	Rússia	Reino Unido	França
	Sim	Sim	Sim	-	Não	Não
<b>Acordos de Cooperação em Defesa/Militar</b>	Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa (2010) e Emenda (2022)	Acordo em Matéria de Defesa (2019)	Grupo de Trabalho Bilateral US-Uruguai	-	-	-
<b>Exercícios conjuntos Navais e Marítimos (Oficiais)</b>	- ASPIRANTEX - DIPLOMEX - UNITAS LIX FASE I e II - UNITAS (2022)	-	UNITAS (2022) Joint Combined Exchange Training 2022	-	-	-
<b>Transferência de armamentos</b>	Total (17)	None	Total (42)	Total (48)	Total (17)	Total (6)

Fonte: Elaboração própria baseado em SIPRI (2023) e sites oficiais de governo dos países selecionados.

Com base na análise realizada, é possível observar que o Brasil se destaca com acordos de cooperação e/ou memorandos de intenção em sua região circundante. Isso indica

um impulso de aproximação com os países do Atlântico Sul, que remonta até mesmo a períodos anteriores. Todavia, as outras grandes potências também possuem acordos, em sua maioria, com os países analisados.

A Rússia, a China e o Reino Unido são aqueles que possuem menos acordos quando comparados aos outros países. No caso da Rússia, tal ponto pode ser explicado pelo fato do país atuar de forma mais veemente em seu entorno próximo e em outras áreas - desde a Guerra Fria. No contexto chinês, é plausível argumentar que há ainda poucas iniciativas, o que pode ser atribuído ao fato de que apenas em anos recentes a China emergiu como parceiro estratégico e agente ativo em ambas as regiões. Entretanto, existem notícias que têm ressaltado a possibilidade de apoio chinês à Argentina para a construção de uma base naval<sup>12</sup> e existem expectativas acerca da possível construção de uma base naval chinesa em países da costa oeste do continente africano<sup>13</sup>. Por último, no caso do Reino Unido, essa questão pode encontrar explicação nas tensões relacionadas às Ilhas Malvinas, o que impacta diretamente a possibilidade de cooperação com a Argentina e o Uruguai.

É preciso considerar que, embora os acordos de defesa possam ser usados como indicadores no âmbito deste trabalho, na medida em que sinalizam as intenções brasileiras para o Atlântico Sul, não necessariamente denotam o exercício efetivo de liderança em defesa, pois é difícil avaliar como (e se) os acordos se transmutaram em ações concretas. Em relação aos exercícios marítimos, a participação brasileira em exercícios com a Argentina e o Uruguai é destacada. Essas questões evidenciam a importância do fator geográfico ao pensar na proximidade da cooperação entre os países e na prioridade estratégica dada à América do Sul.

Finalmente, para uma melhor compreensão do debate sobre o Brasil no Atlântico Sul, é essencial observar especialmente as transações de armamentos. De acordo com dados do SIPRI (2023) no período de 1985 a 2021 (desde a formulação inicial da ZOPACAS até a última data disponível na base de dados), o Brasil desempenha um papel reduzido em

---

<sup>12</sup> Ver mais em <https://dialogo-americas.com/articles/china-pressures-argentina-to-build-naval-base/>

<sup>13</sup> Ver mais em <https://africacenter.org/spotlight/considerations-prospective-chinese-naval-base-africa/>

comparação com outras grandes potências na transferência de armamentos. O destaque recai tanto na figura dos Estados Unidos, principal país a exportar armamentos para os países aqui analisados, e da França.

Após a análise das capacidades relativas do Brasil em comparação com as principais potências extrarregionais que atuam no espaço sul atlântico, o artigo passa a analisar as percepções regionais sobre a existência de uma região, bem como sobre a atuação do Brasil nesse espaço geográfico.

### **Os Mitos sobre a Liderança Brasileira e a Formação da Região do Atlântico Sul: Reflexões sobre as Percepções da Argentina, do Uruguai, da Namíbia e da África do Sul**

... não me recordo de outra zona de paz no mundo composta por grandes massas de países de dois continentes. Isso obviamente está ligado ao fato de nós compartilharmos o Atlântico Sul, mas o mais importante não é apenas que estejamos unidos em torno do Atlântico Sul. O mais importante é que esta união não é para atacar ninguém (...) A Zopacas nasce com o objetivo de trazer a paz. De forma muito inteligente, os que a criaram pensaram que, para manter a paz, era muito importante que houvesse também a cooperação. (...) Ao aprofundarmos nossas relações, evitaremos que o Atlântico Sul seja visto como um vazio de poder e, portanto, atraia forças externas às nossas regiões (AMORIM, 2013a).

Como previamente mencionado, no debate brasileiro acadêmico, militar e político, o Atlântico Sul é frequentemente retratado como uma região. Se consideramos que as regiões englobam as dinâmicas de regionalismo e regionalização, pautadas na construção política de uma identidade compartilhada e no aumento de laços entre sociedades, é imprescindível compreender se os outros países que fazem parte da área geográfica que abrange o Atlântico Sul, a percebem como uma região efetivamente. É preciso entender se essa “ponte sobre o Atlântico” existe nos discursos de países por ele banhados.

Para tanto, buscou-se identificar nos documentos de defesa e/ou de política externa dos países banhados pelo Atlântico Sul vinculados ao debate de defesa e/ou relacionados ao debate marítimo/oceânico/naval, cinco questões: (i) a importância do Atlântico Sul e/ou do Oceano, (ii) a Cooperação em Defesa (Naval e Marítima), (iii) o lugar do Norte Global, (iv) os problemas de segurança identificados e (v) o papel do Brasil no cenário sul-atlântico (ou regional e mundial) e demais parcerias.

- **África do Sul**

Desde os anos de 1990, a África do Sul passou por transformações significativas, com o fim do apartheid e com a instituição de uma nova Constituição em 1996. O país desempenha papel ativo em diversas organizações internacionais e regionais, como União Africana, além de ser membro de coalizões de geometria variável como o BRICS (grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o Fórum do IBAS (Índia-Brasil-África do Sul).

Para compreender as percepções da África do Sul, foram consultados alguns documentos disponibilizados pelo Departamento de Defesa sul-africano, sendo eles: o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 1996, os South African Defence Reviews (SADR) de 1998 e 2015, o Livro Branco intitulado *“Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu”* de 2011 (LB Ubuntu), o Livro Branco sobre *“Environmental Management of the Ocean”* (LB Ocean) de 2014 e o Plano Estratégico do Departamento de Defesa (PEDD) de 2020-2025 de 2020.

**Tabela 6.** Análise de documentos sul-africanos (1996-2020)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> No caso da Namíbia foi necessária a inclusão de análise de livros brancos vinculados à política externa, devido a quase total ausência de documentos oficiais de defesa publicizados.

Categorias	Descrições Gerais (principais)
<b>(i) a importância do Atlântico Sul e/ou do Oceano</b>	<p><b>LBDN (1996) e DR (1998):</b> Atlântico Sul não é mencionado. Referência apenas à proteção de recursos marítimos.</p> <p><b>LB Ocean (2014:3) e DR (2015:63):</b> Atlântico Sul é mencionado como um elemento geográfico de localização.</p> <p><b>LB Ubuntu (2011:30):</b> Atlântico Sul não é mencionado. Menção somente ao Oceano Índico como rota de recursos.</p>
<b>(ii) a Cooperação (Geral) e Cooperação em Defesa (Naval)</b>	<p><b>LBDN (1996):</b> Menção à necessidade de cooperação em defesa com países africanos (SADC)</p> <p><b>LB Ubuntu (2011:33):</b> Há menção à possível cooperação entre os países africanos e latino-americanos.</p> <p><b>DR (1998:6, 83):</b> Menção à cooperação em salvamento com o Brasil. Também são apresentadas as preocupações da África do Sul com a segurança regional africana e a necessidade de fortalecimento das relações com seus vizinhos.</p>
<b>(iii) o lugar do Norte Global e o ambiente estratégico</b>	<p><b>LBDN (1996) e DR (1998; 2015):</b> Apresentam a necessidade de inserção da África do Sul no mundo, bem como demonstram que as preocupações da África do Sul estão voltadas, sobretudo, para o ambiente estratégico continental - próprio continente africano e as guerras civis internas. Não por acaso, o documento de 2015 enfatiza a existência de conflitos inter e intra-estados.</p> <p><b>LB Ubuntu (2011:18):</b> Percepções de mudanças na balança regional e que países emergentes têm oportunidades de maximizar a influência na região.</p> <p><b>PEDD (2020:41):</b> quando trata sobre alguns dos objetivos do Departamento de Defesa da África do Sul, descreve-os como "paz, estabilidade e segurança na RSA (República da África do Sul), região da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), continente africano e mundo são promovidas".</p>
<b>(iv) os problemas de segurança identificados</b>	<p><b>LBDN (1996):</b> Relacionados à uma dimensão tradicional (recursos e disputas territoriais), como também à ampliação da defesa (desemprego, pobreza, ausência de serviços sociais e etc). Clama pela necessidade de uma "abordagem comum à segurança no Sul da África".</p> <p><b>DR (1998:5; 2015):</b> Principais problemas de segurança voltados para o continente - região do sul da África. Todavia, existem afirmações que apresentam o papel das forças armadas sul africanas e quais as possíveis ações que deveriam ser tomadas em caso de contingências marítimas (bloqueios, operações militares, defesa de recursos e outros).</p> <p><b>PEDD (2020:29):</b> Apresentados receios em relação a região do Sul da África e aos oceanos, enfatizando problemas de crime marítimo, pirataria, pesca ilegal e outros.</p>
<b>(v) o papel do Brasil no tabuleiro sul-atlântico e cooperação bilateral</b>	<p><b>LB Ubuntu (2011:19, 33) e DR (2015:88):</b> Pequena menção ao papel do Brasil e na possível cooperação entre os países. Cabe destacar no LB Ubuntu a compreensão sobre a própria África do Sul como liderança regional, como exemplo quando enfatiza que "vários padrões regionais podem se combinar para resultar em desafios à posição de liderança regional da África do Sul".</p>

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos oficiais sul africanos (SOUTH AFRICA, 1996; 1998; 2015; 2014;2020) - Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 1996, os South African Defence Reviews (SADR) de 1998 e 2015, o Livro Branco intitulado "Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu" de 2011 (LB Ubuntu), o Livro Branco sobre "Environmental Management of the Ocean" (LB OCEAN) de 2014 e o Plano Estratégico do Departamento de Defesa (PEDD) de 2020-2025 de 2020.

Ao analisar os documentos oficiais da África do Sul, é evidente, com base na síntese da

tabela, que (i) as menções ao Atlântico Sul são praticamente inexistentes e quando aparecem estão principalmente relacionadas à sua concepção como um espaço geográfico dotado de recursos. O mar e o oceano também recebem pouca atenção nos documentos oficiais analisados. Em relação à cooperação (ii), embora existam algumas menções ao Brasil, elas são limitadas, uma vez que a África do Sul demonstra maior preocupação em se relacionar com seus vizinhos terrestres, com foco nas dinâmicas regionais africanas.

Quanto aos (iii) países do Norte Global e o ambiente estratégico, buscou-se investigar se a África do Sul os tratavam como atores extrarregionais e/ou ameaças. No entanto, constatou-se que o Norte Global é pouco mencionado nos documentos analisados, uma vez que as principais preocupações de segurança do país estão voltadas para seu entorno estratégico regional africano e as tensões intraestatais (iv).

Ao procurar menções ao Brasil e seu possível papel no Atlântico Sul e no mundo, bem como informações sobre cooperação em defesa com o país, observou-se uma quase total ausência nos documentos analisados. No entanto, é importante mencionar que o documento LB Ubuntu sugere a atuação do Brasil como líder (v) em sua região, presumivelmente a América do Sul. No entanto, essa inferência não é direta e apenas é possível fazê-la se conectarmos à menção do Brasil como um país emergente à questão de que as mudanças na distribuição de poder internacional e diminuição da *“diferença entre os países desenvolvidos e as potências emergentes cria oportunidades para a África do Sul. A convergência de tendências criou uma oportunidade sem precedentes para os países maximizarem sua influência ao desempenhar um papel de liderança tanto em questões específicas quanto em suas regiões.”*<sup>15</sup> (LB UBUNTU, 2011, p.18, tradução nossa).

Em geral, é evidente que as preocupações da África do Sul estão voltadas para o continente africano, especialmente para a região do Sul da África, onde o país busca se

---

<sup>15</sup> No original: gap between developed countries and emerging powers create opportunities for South Africa. The convergence of trends has created an unprecedented opportunity for countries to maximize their influence by playing a leading role both on specific issues and within their regions.



projetar como líder regional ou já percebe sua liderança estabelecida. Não há evidências de que as autoridades sul-africanas percebam o Atlântico Sul como uma região, nos termos do presente artigo, com base nos documentos oficiais. Curiosamente, o Oceano Índico é mencionado mais vezes, ainda que de forma limitada, em comparação com o Oceano Atlântico. Por fim, ainda que o Brasil seja tratado como um país emergente, a percepção sobre o país em torno da liderança pode ser apenas inferida de forma indireta e restrita à sua região, que, ao que tudo indica, seria uma referência apenas à América do Sul.

- **Namíbia**

As relações entre Brasil e Namíbia remontam à década de 1990 e o país é comumente ilustrado como um dos principais exemplos de cooperação em defesa do Brasil no Atlântico Sul. Abdenur e Neto (2014) apontam que pouco depois da independência da Namíbia, o país solicitou assistência da Marinha do Brasil para constituir a sua força naval. Desde esse período, o Brasil tem sido responsável, na literatura e em documentos oficiais, pelo fornecimento de embarcações ao país africano.

Para compreender as percepções das autoridades desse país sobre a possível liderança brasileira, foram consultados alguns documentos encontrados em sites oficiais do governo, sendo eles: *Namibia's Policy on International Relations & Cooperation* (NPI) de 2017, o Livro Branco intitulado *Namibia's Foreign Policy and Diplomacy Management* (NDP) de 2004 e o *Defense Policy* (DP) de 2021.

**Tabela 7.** Análise de documentos da Namíbia (2004-2021)<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> No caso da Namíbia foi necessária a inclusão de análise de livros brancos vinculados à política externa, devido a quase total ausência de documentos oficiais de defesa publicizados.

Categorias	Descrições Gerais (principais)
<b>(i) a importância do Atlântico Sul e/ou do Oceano</b>	<b>NDP (2004) e DP (2021):</b> Atlântico Sul não é mencionado. <b>NPI (2017:32):</b> Atlântico Sul aparece como espaço geográfico ou área detentora de recursos.
<b>(ii) a Cooperação (Geral) e Cooperação em Defesa (Naval)</b>	<b>DP (2021:10) e NDP (2004:79):</b> Cooperação com nações da África emerge como ponto central. As principais preocupações são com a SADC. <b>NDP (2004:79):</b> Menção à necessidade de estreitar laços com países diversos, incluindo da América Latina e do Caribe. Apresenta que “.. há um bom potencial para cooperação econômica. Brasil e Cuba merecem menção especial nas relações da Namíbia com esta região. Os laços com eles estão sendo continuamente fortalecidos, especialmente nas áreas de assistência técnica, cooperação naval, desenvolvimento e treinamento de recursos humanos, e agricultura. A Namíbia buscará expandir ainda mais o escopo de suas relações com todos os países da América Central e do Sul, e do Caribe, para garantir um nível mais elevado de diálogo político e cooperação econômica, bem como desenvolver cooperação técnica e de defesa.” <b>NPI (2017):</b> Destaque à importância da cooperação internacional em todo o documento em diversas áreas.
<b>(iii) o lugar do Norte Global e o ambiente estratégico</b>	<b>DP (2021:22-23):</b> Apresenta mudanças da Guerra Fria e entrada de novos países na ordem internacional - provavelmente se incluindo em tal debate. Em nível regional, demonstra apenas preocupações com o continente africano. Todavia, assim como o Brasil, destaca receios em relação à atuação de potências estrangeiras em solo africano. <b>NDP (2004) e NPI (2017:23):</b> Define o cenário internacional como multipolar.
<b>(iv) os problemas de segurança identificados</b>	<b>DP (2021):</b> Apresenta diversas preocupações da Namíbia com a segurança (tradicionais e não tradicionais), sendo alguns dos temas tratados: degradação ambiental, crescimento populacional, terrorismo, conflito entre Estados, problema de refugiados, problemas de segurança internos e outras ameaças. <b>NDP (2004) e NPI (2017:23-27):</b> Problemas gerais de segurança (terrorismo, conflitos étnicos e outros), destaque ao debate sobre segurança humana.
<b>(v) o papel do Brasil no tabuleiro sul-atlântico e cooperação bilateral</b>	<b>NDP (2004:79):</b> O Brasil é apresentado como um parceiro comercial e em assuntos de cooperação. Os outros documentos não apresentam menção direta ao país - Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos da Namíbia (NAMÍBIA, 2004; 2017; 2021) - Namibia's Policy on International Relations & Cooperation (NPI) (2017), o Livro Branco intitulado Namibia's Foreign Policy and Diplomacy Management (NDP) (2004) e o Defense Policy (DP) (2021).

Os resultados em relação à Namíbia são semelhantes ao caso sul-africano. Não há menção efetiva ao Atlântico Sul para além de uma pequena apresentação do espaço em termos geográficos (i). Em relação à cooperação, são apresentados aspectos e interesses gerais de cooperação do país internacionalmente, sobretudo no documento destinado

à tal temática (ii). No que tange a questão do Norte Global, existem preocupações da Namíbia com bases militares de países estrangeiros no continente africano e nesse ponto é possível destacar a interpretação da Namíbia de que o ambiente estratégico mundial é definido a partir de uma visão do cenário multipolar emergente e das preocupações de segurança com o entorno africano, como as tensões no próprio continente, respectivamente (iii) e (iv). Por fim, quando o assunto é a liderança do Brasil ou o papel do país, este é apenas mencionado em um dos documentos como um parceiro relevante (NDP, 2004, p.79).

- **Argentina**

Após o fim das ditaduras militares na Argentina e no Brasil, uma aproximação significativa entre os dois países ocorreu, evidenciada por diversas iniciativas promotoras de projetos integracionistas. Em 1985, Brasília e Buenos Aires assinaram a Declaração do Iguazu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, marcando o início desse processo de cooperação. No ano seguinte, em 1986, foi lançado o Programa de Integração e Cooperação Econômica, que buscava uma integração gradual e flexível de diferentes setores econômicos. Em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelecia a meta de estreitamento de laços econômico-comerciais. Direcionado para um projeto de estreitamento de laços regionais, há a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de junho de 1991, ocorrida em novo contexto pautado no debate de liberalização econômica.

A confluência das agendas continuaria a ser ampliada, mesmo que sob novas/velhas ideias, no início do século XXI com iniciativas como a da UNASUL, mais associada a uma “Onda Rosa” na região. No período mais recente, especialmente na década de 2000, as relações bilaterais entre Brasil e Argentina foram marcadas por uma diferença de capacidades em favor do Brasil e pela ambição deste país em ser reconhecido como um *global player*, que contrasta com a relativa perda de poder argentino, principalmente em razão da crise econômica de 2001.

A Argentina desempenha um papel central no Atlântico Sul, sobretudo considerando que disputa as Ilhas Malvinas com o Reino Unido. Nas Ilhas Malvinas encontram-se,

permanentemente, um navio patrulha e um navio escolta britânico e, eventualmente, um submarino (PENNA FILHO, 2015). Na Bahía Blanca, em Buenos Aires, foi construída a base Armada Puerto Belgrano, que possibilitou a projeção da frota de guerra Argentina para o Atlântico Sul. Durante os meses do verão são implementados escudos de apoio às atividades marítimas em águas próximas da Terra do Fogo, do setor antártico, dos portos do litoral e das zonas econômicas (OLIVEIRA; NETTO, 2015).

A reivindicação argentina da Antártica e os interesses nas rotas comerciais do Atlântico Sul já nos apresentam pistas da centralidade de tal espaço geográfico para o país. Todavia, cabe indagar se ele seria apenas um espaço geográfico dotado de recursos ou se conforma no ideário como uma região. É essencial também refletir sobre o próprio papel do Brasil na visão argentina para esse cenário, enquanto um país desafiador da centralidade brasileira. Para a presente seção, recorreremos aos Livros Brancos argentinos publicados em 1999, 2010 e 2015.

A análise dos Livros Brancos da Argentina nos apresenta maiores indícios de que o Atlântico Sul seja considerado como uma região por esse país (i), na medida em que são ressaltados durante os documentos, sobretudo os mais contemporâneos, a necessidade de cooperação em várias áreas e com alguns países, principalmente os sul-americanos (ii). O continente africano, quando aparece, é comumente tratado a partir da ZOPACAS, mas as menções ao Atlântico Sul estão constantemente relacionadas com receios e preocupações envolvendo as ilhas Malvinas e a atuação inglesa no espaço geográfico, bem como à Antártica (iii e iv).

Com relação ao Brasil (v), a Argentina, como era esperado, não o apresenta como uma liderança na região, mas reconhece as transformações na balança de poder mundial, em que o país estaria ascendendo juntamente com outros países do sistema, tais como Índia e China. Tal questão é relacionada à própria visão Argentina de uma ordem multipolar, em que o próprio país teria galgado posições importantes internacionalmente.

Tabela 8. Análise de documentos da Argentina (1999-2015)

Categorias	Descrições Gerais (principais)
<b>(i) a importância do Atlântico Sul e/ou do Oceano</b>	<p><b>LB (1999) e LB (2015:57):</b> Espaço do Atlântico Sul como uma área estratégica e espaço central para proteção e de cooperação para a paz (Seção 3. "EL ATLÁNTICO SUR: ZONA DE PAZ Y COOPERACIÓN").</p> <p><b>LB (2010:50,62,66,154-5):</b> Existem menções ao Atlântico Sul no documento e estão comumente associadas à Antártica e às ilhas Malvinas (em caráter histórico de conflitos). Menções a Operación Escudo e aos recursos presentes na área.</p>
<b>(ii) a Cooperação (Geral) e Cooperação em Defesa (Naval)</b>	<p><b>LB (1999:45-55, 124):</b> Menção à cooperação em defesa com países sul-americanos na seção "3. HACIA EL ÁMBITO SUBREGIONAL Y CONTINENTAL" e com países de outras regiões em algumas outras seções do documento.</p> <p><b>LB (2010:184, 47, 219-225, 237) e (2015:220-234):</b> Apresentação de acordos de cooperação em diversas áreas e treinamentos com países do mundo, com menção à necessidade de cooperação no espaço sul-atlântico.</p>
<b>(iii) o lugar do Norte Global e o ambiente estratégico</b>	<p><b>LB (1999):</b> Cenário internacional caracterizado pela mudança da bipolaridade à multipolaridade hierarquizada com a centralidade dos Estados Unidos. Em nível regional, apresenta a necessidade de cooperação com os vizinhos que enfrentam problemas comuns, destaque para os vizinhos da América do Sul.</p> <p><b>LB (2010:21) e (2015:22):</b> Cenário mundial caracterizado por dois elementos: a unipolaridade militar dos Estados Unidos e a multipolaridade político-econômica, com a ascensão de países como China, Rússia, Índia e Brasil.</p> <p><b>LB (2015:42):</b> Crítica direta à Inglaterra no Atlântico Sul.</p>
<b>(iv) os problemas de segurança identificados</b>	<p><b>LB (1999; 2010; 2015):</b> Apresentação dos problemas relacionados ao Atlântico Sul, enfatizando a disputa por recursos e presença de tropas estrangeiras. No geral os documentos refletem sobre as singularidades da América do Sul e problemas gerais de segurança com a necessidade de atuação argentina.</p> <p>Em todos os documentos o continente africano não possui grande notoriedade. Todavia, no documento de 2015 são encontradas algumas menções sobre alguns países africanos serem integrantes da ZOPACAS ou pela participação argentina em missões de paz - UNAVEM I e II (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola).</p>
<b>(v) o papel do Brasil no tabuleiro sul-atlântico e cooperação bilateral</b>	<p>Em todos os documentos são apresentadas diversas menções ao Brasil (ou termos associados como Brasília e brasileiros). No Livro Branco de 1999 há menção direta ao Brasil em várias ocasiões, 24 vezes, no Livro de 2010, 74 vezes e no Livro de 2015, 58 vezes. Na maioria dos Livros Brancos o termo Brasil (ou associado) aparece em: mapas, narrativas históricas, tratados e iniciativas de cooperação (incluindo em defesa).</p> <p>Em nenhum dos documentos há apresentação de liderança brasileira, mas no documento de 2015 é ressaltada a ascensão do Brasil na arena internacional (22). O documento de 2015 (38) também apresenta que a Argentina estaria se "posicionando (...) [como] uma liderança global na construção de uma ordem internacional mais justa...".</p>

Fonte: Elaboração própria com base nos Livros Brancos argentinos (ARGENTINA, 1999; 2010; 2015).

- Uruguai

O Uruguai possui interesses centrais no Atlântico Sul, relacionados às riquezas de tal região para o país e a busca por estabilidade regional. Para melhor compreender as percepções uruguaias em relação ao Atlântico Sul, analisamos a Política de Defesa Nacional de 2014 e os Livros Brancos de 1999 e 2005. As informações abaixo apresentam algumas semelhanças com o que foi observado no caso argentino, indicando que existem preocupações acerca do Atlântico Sul, mas estas não atravessam o Atlântico alcançando, de fato, a costa oeste africana.

**Tabela 9:** Análise de documentos da Uruguai (1999-2014)

<b>Categorias</b>	<b>Descrições Gerais (principais)</b>
<b>(i) a importância do Atlântico Sul e/ou do Oceano</b>	<b>LB (2005) e PDN (2014):</b> Atlântico Sul é retratado a partir da importância dos recursos, da geografia do Uruguai e ao tratar de cooperação entre Uruguai e outros países. <b>LB (1999):</b> Referência ao Oceano Atlântico (Geral).
<b>(ii) a Cooperação (Geral) e Cooperação em Defesa (Naval)</b>	No geral, os documentos de 1999, 2005 e 2014 apresentam alguns instrumentos de cooperação do Uruguai com diversos países da América do Sul (e outros Canadá e Itália). Afirmação no documento de 2014 (24; 31) de que o país deve cooperar em seu entorno estratégico.
<b>(iii) o lugar do Norte Global e o ambiente estratégico</b>	No geral, os documentos não trazem muitas informações sobre o Uruguai e suas relações com os países do Norte Global, todavia cabe destaque ao documento de 2014 (6) quando são apresentados indícios de uma percepção uruguia de multipolaridade no cenário internacional.
<b>(iv) os problemas de segurança identificados</b>	<b>LB (2005:167):</b> Apresenta o interesse por preservar a região e os recursos, apontando as riquezas lá existentes. <b>PDN (2014:10, 16):</b> Apresenta problemas gerais relacionados ao terrorismo e ao crime organizado.
<b>(v) o papel do Brasil no tabuleiro sul-atlântico e cooperação bilateral</b>	Os documentos com menções ao Brasil são os de 1999 e 2005. O Brasil é citado em explicações históricas ou geográficas (1999; 2005:33-41), bem como em afirmações acerca da cooperação com o país (2005; 88-92) e a importância econômica das suas relações (1999). Assim como existem menções à cooperação entre os dois países.

Fonte: Elaboração própria com base em documentos do Uruguai (URUGUAI, 1999; 2014; 2005), Política de Defesa Nacional (2014) e nos Livros Brancos (1999; 2005).

No geral, as reflexões do Uruguai acerca do Atlântico Sul (i) e (iv) são semelhantes às brasileiras, envolvendo a questão de recursos e necessidade de proteção de tal território. Essa visão pode ser observada como alinhada ao próprio encontro, já mencionado, da ZOPACAS em 2007 em Montevideu. O interesse do Uruguai, principalmente nesse encontro, seria abordar questões relativas ao narcotráfico, à luta contra o tráfico de armas e ao crime organizado; em que por muitas vezes a região do Atlântico Sul é utilizada para fazer este tipo de transporte (OLIVEIRA; NETTO, 2015). Não por acaso, a ZOPACAS também é mencionada constantemente nos documentos, o que indica os interesses pela preservação de mecanismos multilaterais, mesmo que não tão institucionalizados para a ação na região.

No geral, é possível, a partir dos documentos analisados, concluir que existe uma dissonância entre as (não) visões de países africanos e dos países sul-americanos sobre o Atlântico Sul como um espaço de relevância e como uma região nos termos discutidos aqui no artigo, e são justamente as diferentes preocupações de segurança africanas e sul-americanas que influenciam tal percepção sobre o Atlântico Sul. Poderíamos afirmar a existência de uma cacofonia em relação aos problemas de segurança prioritários dos países sul atlânticos.

De fato, existem receios comuns associados ao narcotráfico, terrorismo e pesca ilegal que são esboçados em alguns documentos, todavia enquanto há uma centralidade no Atlântico Sul por parte de Uruguai e Argentina, sobretudo no segundo caso diante das tensões territoriais e reivindicações envolvendo a Antártica; no caso africano, as preocupações são acerca da própria África. O caso da África do Sul é ainda mais emblemático na medida em que expõe suas preocupações enquanto uma liderança na sua região e, quando relacionadas ao mar, direcionadas para o Índico - resultante, do nosso ponto de vista, das próprias dinâmicas da economia política internacional com a recentralização econômico-financeira do mundo na Ásia.

Em todos os casos, o Brasil não é retratado como uma figura de liderança na esfera regional e no contexto do Atlântico Sul, no máximo sendo considerado um país cooperativo e emergente. É importante destacar outra divergência entre as percepções

do Brasil nos dois lados do Atlântico, conforme expresso nos documentos políticos. Enquanto Uruguai e Argentina mencionam o Brasil em diversos momentos nos documentos, seja para fins de explanação histórica, geográfica ou para abordar questões de defesa e cooperação; sua presença nos documentos sul-africanos e namibianos é praticamente inexistente.

Relacionado ao debate de liderança, também é interessante ressaltar tanto a posição da África do Sul, como da Argentina que expressam a sua própria liderança na região e/ou no mundo. No caso Argentino *“en una posición de liderazgo a nivel global en la construcción de un orden internacional más justo”* (LB, 2015, p.38) e no caso da África do Sul, *“a number of regional trends could combine to result in challenges to South Africa’s regional leadership position”* ou *“South Africa’s future global and continental standing will be determined by how South Africa remains true to its enduring values, economic success, and the continued leadership role on the continent”* (LB UBUNTU, 2011, p.19-26). Todos os elementos fazem com que seja difícil afirmar a existência do Atlântico Sul como uma região - considerando os dois lados do Atlântico como formadores desse imaginário -, e sobre qualquer ideia de liderança regional brasileira - seja na América Latina, seja no próprio Oceano.

## Conclusões

A inclusão do Atlântico Sul no chamado “entorno estratégico brasileiro” foi acompanhada pela expectativa - nos meios político, militar e acadêmico - de que o país exerceria liderança nesse espaço geográfico, configurando um processo de construção regional. Nesse sentido, observou-se o emprego frequente, no âmbito dos documentos que estabelecem a política de defesa brasileira, nos pronunciamentos de autoridades políticas e militares e até mesmo em artigos acadêmicos, de expressões como “liderança natural”, em referência à atuação do Brasil no Atlântico Sul. No entanto, o presente trabalho buscou avaliar a atuação brasileira no Atlântico Sul a partir da sua concreta capacidade de defesa; dos acordos e exercícios militares firmados; e do comércio de armamentos com alguns dos principais países banhados pelo Atlântico Sul, quais sejam:



Uruguai, Argentina, Namíbia e África do Sul. Adicionalmente, buscou-se avaliar as percepções sobre a liderança brasileira, mediante a análise de conteúdo dos principais documentos de defesa desses países.

Tendo em vista o realismo neoclássico e a análise de pronunciamentos e documentos oficiais, compreende-se que a retórica brasileira sobre o Atlântico Sul é motivada pela percepção das autoridades brasileiras de que o sistema global caminhará para uma configuração multipolar e de que o Brasil destinar-se-ia a ocupar uma posição de potência, no que conformaria um ambiente estratégico percebido como permissivo em nível global. Ademais, as oportunidades em termos de recursos naturais descobertos no Atlântico Sul, somadas a uma ação potencialmente ameaçadora, mas ainda não muito contundente de potências extrarregionais nesse oceano, caracterizariam um ambiente estratégico regional permissivo para a liderança brasileira. No entanto, a análise comparativa das capacidades brasileiras em relação a outras potências extrarregionais (como EUA, China, Reino Unido e França) demonstra a dificuldade do Brasil em atuar como um provedor de paz e segurança no Atlântico Sul. Notadamente, a despeito dos projetos de modernização, o Brasil ainda carece de embarcações com capacidade de projeção de poder nesse vasto espaço geográfico.

Por outro lado, os acordos de defesa mostraram-se bons indicadores das intenções brasileiras, na medida em que o maior número de acordos do Brasil (em detrimento de outras potências extrarregionais) com os países banhados pelo Atlântico Sul é indicativo da percepção de que o país poderia ocupar a posição de potência nesse subsistema regional. No entanto, os acordos não denotam o efetivo exercício de liderança em defesa, na medida em que preveem a intenção de cooperação, mas não necessariamente se transmutaram em ações concretas de grande envergadura. Em contraste, os demais indicadores sinalizam a presença concomitante de potências extrarregionais na realização de exercícios militares no Atlântico Sul, sendo ainda mais significativa a participação de potências extrarregionais na venda de armamentos para os países banhados pelo Atlântico Sul. Fica evidente que as influências cruzadas

exercidas por essas potências extrarregionais dificultam a concretização da liderança brasileira nesse espaço geográfico.

Finalmente, a análise dos documentos de defesa e de política externa demonstram a ausência da percepção de liderança brasileira por parte dos países sul-atlânticos. Particularmente, não parece haver suficiente comunhão de percepções de ameaça entre africanos e sul-americanos. Em conclusão, a análise comparativa das capacidades e percepções nesse espaço geográfico evidencia a necessidade de adequação das percepções e objetivos brasileiros ao imenso desafio colocado pelo objetivo político declarado de atuação efetiva em defesa no Atlântico Sul.

### Referências Bibliográficas

ARGENTINA. **Libro Blanco de la Defensa**, 1999. Disponível em: <<https://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm>> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Libro Blanco de la Defensa**, 2010. Disponível em: <[https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro Blanco de la Defensa spanish.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Libro Blanco de la Defensa**, 2015. Disponível em: <[https://info.und.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro blanco 2015.pdf](https://info.und.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

ABDENUR, A.; MATTHEIS, F.; SEABRA, P., **An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic**. Cambridge Review of International Affairs, v. 29, n. 3, 2016, p.1112-1131, DOI: 10.1080/09557571.2016.1230592

ACIOLY, L.; MORAES, R. F. **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões do Atlântico do Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: IPEA, 2011.

AMORIM, C.. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do Seminário Comemorativo dos 10 anos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**. Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Segurança Internacional: novos desafios para o Brasil**. Contexto Internacional, v. 35, n. 1, p. 287–311, 2013b. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100010.

\_\_\_\_\_. **Intervenção do ministro da defesa, na VII Reunião ministerial da Zona de paz e cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**. Pronunciamentos, Ministério da Defesa, 2013a. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso\\_ministro/zopacas.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Desafios e oportunidades para a defesa do entorno estratégico brasileiro**. Pronunciamentos, Ministério da Defesa, 2014. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/pronunciamentos/ministro/novembro/defesaa\\_noa\\_entorno\\_estrategico\\_brasileiro.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/pronunciamentos/ministro/novembro/defesaa_noa_entorno_estrategico_brasileiro.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

ANDRADE, I.; FRANCO, L. G.. A Amazônia Azul como fronteira marítima do Brasil: importância estratégica e imperativos para a defesa nacional. In: PEGO, B.; MOURA, R. (orgs), **Fronteiras do Brasil** : Uma avaliação de política pública. Volume 1, Rio de Janeiro: Ipea, p.151-178, 2018.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Ministério da Defesa, Brasília, 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**, Ministério da Defesa, Brasília, 2008. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm)> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. Ministério da Defesa, Brasília, 2012a. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/461>> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**, Ministério da Defesa, Brasília, 2012b. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**, Ministério da Defesa, Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/copy\\_of\\_pnd\\_e\\_end\\_2016.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**, Ministério da Defesa, Brasília, 2020a. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_nacional\\_22\\_07\\_2020.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_nacional_22_07_2020.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**, Ministério da Defesa, Brasília, 2020b. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2023.

CARMO, C. A.; PECEQUILO, C. S. **O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 5, n. 9, p.54-75, 2016.

- CONCORDIA. **Acervo de Atos Internacionais**. Itamaraty, 2023. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>
- CORADINI, L. F. et al. **A cooperação técnica militar Brasil-Namíbia e a projeção da base industrial de defesa brasileira**. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 36, n. 76, p.79-104, 2021.
- CORNETET, J. M., **A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade**. Conjuntura Austral. UFRGS. v. 5, n. 24, p.111-150, 2014. DOI: 10.22456/2178-8839.47628.
- DE FREIXO, A.; BORELLI, P. C. **As inflexões na política de defesa no governo Lula (2003-2010)**. Tensões Mundiais, v. 17, n. 34, p.173–196, 2021.
- DIAS, L. M. et al. **A Modernização da Força Naval Brasileira como Instrumento de Consolidação Geoestratégica e Geopolítica do Brasil no Atlântico Sul**. Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: [a\\_modernizacao\\_da\\_forca\\_naval\\_brasileira\\_como\\_instrumento\\_de\\_consolidacao\\_geoestrategica\\_e\\_geopolitica\\_do\\_brasil\\_no\\_atlantico\\_sul](http://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/forca-naval/2020/06/a-modernizacao-da-forca-naval-brasileira-como-instrumento-de-consolidacao-geoestrategica-e-geopolitica-do-brasil-no-atlantico-sul). (www.gov.br)> Acesso em: 10 jun. 2023.
- FIORI, J. L. O Brasil e seu “Entorno Estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Ed.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- JERVIS, R.. **War and Misperception**. The Journal of Interdisciplinary History, v. 18, n. 4, p.675–700, 1998, DOI: 10.2307/204820
- LIMA, M. R. S. de, **Brazil Rising. Multipolar World**, Internationale Politik, p.62–67, 2008.
- MALAMUD, A. **Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil’s International Rollback**. Rising Powers Quarterly, v. 2, n. 2, p.149–168, 2017.
- MATTOS, B. R. B., et al. **Brazilian Policy and the Creation of a Regional Security Complex in the South Atlantic: Pax Brasiliana?**. Contexto Internacional [online], v.39, n.2, 2017. DOI: 10.1590/S0102-8529.2017390200004.
- MERKE, Fo. **Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica**, 2009. CINDES. Disponível em: [https://www.academia.edu/911175/Conclusiones\\_sobre\\_la\\_economia\\_politica\\_a\\_del\\_regionalismo\\_en\\_Sudamerica](https://www.academia.edu/911175/Conclusiones_sobre_la_economia_politica_a_del_regionalismo_en_Sudamerica)>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- NAMIBIA. **Namibia’s Foreign Policy and Diplomacy Management**, 2004. Disponível em: <https://www.namibiahc.org.uk/perch/resources/pdf/white-paper-on-namibias-foreign-policy-and-diplomacy-management.pdf>> Acesso em: 14 out. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Namibia’s Policy on International Relations & Cooperation**, 2017. Disponível em: <https://government.com.na/home/company/7559819>> Acesso em: 14 out. 2023.

- \_\_\_\_\_. **Defense Policy**, 2021. Disponível em: <<https://government.com.na/home/company/7559819>> Acesso em: 14 out. 2023.
- NEVES, A.. Atlântico Sul: Projeção estratégica do Brasil para o século XXI. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.
- OLIVEIRA, A. C. G. **Nexos e reversos da política externa brasileira e de defesa para o Atlântico Sul: reflexões sobre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro**. Conjuntura Austral, v. 14, n. 66, p.103–120, 2023. DOI: 10.22456/2178-8839.130546
- OLIVEIRA, A. C. G.; NETTO, G. F. **Atravessando o Atlântico Sul: as relações entre Brasil e países limítrofes da Costa Oeste Africana**”. Tensões Mundiais, [S. l.], v. 12, n. 22, p.227–257, 2015.
- OLSEN, M. S. **7ª, Extraordinária** - Semipresencial, Atividade Legislativa, Senado Federal, Discurso no dia 04/05/2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=11136>> Acesso em: 14 out. 2023.
- PENNA FILHO, P. Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI. In: GHELLER, Gilberto; GONZALES, Selma; MELO, Laerte (orgs). **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. Brasília: IPEA, p.149-184, 2015.
- RIPSMAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W.; LOBELL, S. E. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Oxford: Oxford University Press. 1st Edition, 2016.
- ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante almoço de confraternização com os oficiais-generais das Forças Armadas**, Discursos, Ministério de Relações Exteriores, Brasília-DF, 2011.
- SOUTH AFRICA. **White paper on National Defence**, 1996. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/155722/SouthAfrica1996.pdf>> Acesso em: 14 out. 2023.
- \_\_\_\_\_. **South African Defence Review**, 1998. Disponível em: <<https://www.gov.za/documents/south-african-defence-review-1998>> Acesso em: 20 out. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu**, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.za/documents/white-paper-south-african-foreign-policy-building-better-world-diplomacy-ubuntu>> Acesso em: 20 out. 2023.
- \_\_\_\_\_. **South African Defence Review**, 2015. Disponível em: <<https://static.pmg.org.za/170512review.pdf>> Acesso em: 20 out. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Plano Estratégico do Departamento de Defesa (PEDD) de 2020-2025**, 2020. Disponível em:

<<https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Docs/tpap/5a2878b3-e7a0-4568-87d8-776234e41173.pdf>> Acesso em: 20 out. 2023.

SCHENONI, L. et al. **Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch**, Foreign Policy Analysis, v. 18, n. 1, 2022. DOI: 10.1093/fpa/orab037.

URUGUAI. **Libro Blanco de la Defensa**, 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>> Acesso em: 08 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **Libro Blanco de la Defensa**, 2014. Disponível em: <<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/gobierno-presento-libro-blanco-defensa-nacional-2015-2030>> Acesso em: 08 mai. 2023.

**Data de Submissão: 23/11/2023**

**Data da Avaliação: 26/01/2023**