

Nexos e reversos da política externa brasileira e de defesa para o Atlântico Sul: reflexões sobre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro

Nexus and reverses of Brazilian foreign and defense policy in the South Atlantic: reflections on the Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro governments

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.130546>

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira
UERJ, Rio de Janeiro, Brasil
alanacamoca@gmail.com  

Resumo

O presente artigo tem como objetivo central refletir sobre as transformações do comportamento do Brasil em relação ao Atlântico Sul por meio de uma análise da política externa brasileira e da política de defesa entre os governos Lula e Bolsonaro (2003-2022). Para compreender as transformações na política externa e de defesa, bem como as dinâmicas de cooperação em defesa e segurança no Atlântico Sul, as análises serão desenvolvidas por meio de duas questões: (a) análise de conteúdo dos discursos dos presidentes, ministros de relações exteriores e ministros de defesa, por meio da análise do conteúdo dos discursos; e (b) análise de iniciativas individuais, bilaterais e/ou multilaterais adotadas durante os governos - acordos de cooperação ou declarações em assuntos de defesa do Brasil com países sul atlânticos. O artigo conclui que existem mudanças de intensidade em como o Atlântico Sul é percebido na política externa a depender do governo. Observa-se que as ações para o Atlântico Sul nos governos de Lula e Dilma foram mais intensas do que nos governos posteriores.

Palavras-chave: Política externa; Atlântico Sul; Política de defesa; Cooperação em defesa.

Abstract

The main objective of this article is to understand Brazil's behavior towards the South Atlantic through an analysis of Brazilian foreign policy and defense policy between the Lula and Bolsonaro governments (2003- 2022). In order to understand the transformations in foreign and defense policy, as well as the dynamics of cooperation in defense and security in the South Atlantic, the analyzes will be developed considering two issues: (a) content analysis of the speeches of presidents, foreign ministers and ministers of defense, through the analysis of the content of the speeches; and (b) individual, bilateral and/or multilateral initiatives adopted during governments - cooperation agreements or declarations on Brazil's defense matters with South Atlantic countries. The article concludes that there are changes in intensity in how the South Atlantic is treated depending on the government. It is observed that the governments of Lula and Dilma intensified actions for the South Atlantic more than subsequent governments.

Keywords: Foreign policy; South Atlantic; Defense policy; Defense cooperation.

Recebido: 14 Março 2023
Aceito: 05 Maio 2023

O trabalho foi realizado graças ao financiamento do Pro Defesa da CAPES MD e FAPERJ.

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

No início do século XXI, várias potências emergentes buscaram um papel global mais ativo e posições regionais de influência na arena internacional. No caso brasileiro, os primeiros anos da década de 2000 marcaram mudanças na política externa que se desenvolveu em direção a uma maior diversificação de parcerias e em busca de uma projeção mais autônoma (ativa e alta). É também no início do século XXI que o debate acerca da revitalização dos oceanos como espaço geopolítico de disputa (BROZOSKI, 2013) ganhou mais espaço diante das descobertas de recursos estratégicos e minerais elementares. Esse movimento refletiu-se no acirramento de tensões territoriais em diversos tabuleiros regionais e também disputas em pontos de estrangulamento com rotas territoriais - com aumento de exercícios militares e navais e o incremento do desenvolvimento de cooperação na área de defesa.

Nesse cenário, o Atlântico Sul emergiu como um espaço central para a consecução dos interesses brasileiros e como área potencial de disputa geopolítica, como pode ser observado nos documentos oficiais vinculados à defesa desde Lula (2003-2010). Contudo, mesmo que tal região detenha significativa e contínua importância para o Brasil como parte elementar do seu entorno estratégico, é importante compreender se há uma continuidade em como a região é tratada ao longo dos anos a despeito de mudanças de governo. Diante disso, o presente artigo parte da seguinte pergunta de pesquisa: de que forma as mudanças de governo afetam a política externa e de defesa brasileira voltada para o Atlântico Sul?

Para isso, o artigo tem como objetivo central refletir sobre as transformações do comportamento do Brasil em relação à região sul-atlântica por meio de uma análise da política externa brasileira e da política de defesa (voltada para cooperação em defesa) entre os governos Lula e Bolsonaro (2003-2022). Para compreender as transformações na política externa e de defesa, bem como as dinâmicas de cooperação em defesa e segurança no Atlântico Sul, as análises serão desenvolvidas por meio de duas questões: (a) análise de conteúdo dos discursos¹ dos presidentes, ministros de relações exteriores e ministros de defesa; e (b) análise e quantificação de iniciativas individuais, bilaterais e/ou multilaterais adotadas durante os governos – acordos de cooperação ou declarações em assuntos de defesa do Brasil com países sul atlânticos. Em relação a esse último, para análise das iniciativas adotadas durante os governos foram usados dados da base de dados Concórdia do Itamaraty. Ademais, com o objetivo de compreender os interesses do Brasil no Atlântico Sul, serão consideradas também as viagens realizadas para países banhados por tal teatro marítimo.

No que tange à análise de conteúdo, com o intuito compreender a importância do Atlântico Sul e como eles aparecem nas narrativas oficiais para além da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), recorreremos à análise do banco de discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira do Laboratório de Análise Política Mundial com o auxílio do Nvivo 12². A análise de conteúdo de discurso parte de uma abordagem investigativa e descritiva do conteúdo das mensagens, discursos e documentos. Ademais, a análise é desempenhada por meio de três fases: a pré-análise, que corresponde a organização do material, com a escolha dos documentos e do objetivo; a exploração do material, com a classificação e codificação das fontes; e o tratamento dos resultados, por meio da dedução e da interpretação dos dados (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020). Para isso, o presente trabalho utilizou-se de discursos da presidência, dos Ministros de Relações Exteriores e de Ministros de Defesa, quando disponíveis³.

Para a pesquisa foram analisados um total de 4661 discursos, total, dos Presidentes (Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro), Ministros de Relações Exteriores (Celso Amorim, Antônio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo, Mauro Vieira, José Serra, Aloysio Nunes, Ernesto Araújo e Carlos França) e Ministros de Defesa (Nelson Jobim⁴, Celso Amorim,

¹ Para a presente pesquisa foi utilizado o banco de discursos do Laboratório de Análise Política Mundial, bem como outros documentos acessados por meio de plataformas governamentais (.gov.br) e Portal da Transparência.

² A pesquisadora agradece, em especial a Prof Dra Danielle Costa da Silva, a disponibilização do banco de discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira do Laboratório de Análise Política Mundial para consulta pública.

³ Para maiores detalhes sobre a metodologia ver mais em Silva e Hernandez (2020).

⁴ Estão disponíveis via site da presidência da República e Portal da Transparência apenas discursos a partir da gestão de Nelson Jobim (2007-2010), com discursos apenas de 2010.

Jacques Wagner, Aldo Rebelo⁵, Raul Jungmann, Joaquim Luna, Fernando Azevedo, Braga Netto⁶ e Paulo Oliveira⁷); e foram procuradas inicialmente as palavras "Atlântico Sul", "Sul Atlântico", "sul-atlântico", "Oceano Atlântico", "Atlântico", "ZOPACAS" e "entorno estratégico". Em seguida, em meio a esses discursos, foram buscadas as palavras "Forças Armadas", "Marinha", "Segurança", "Proteção" e "Defesa", para então avaliar os discursos de forma qualitativa no que tange a atuação do Brasil ou interesses no Atlântico Sul.

O artigo está dividido em três partes para além desta introdução e conclusão. Na primeira parte do artigo são apresentados debates acerca do entorno estratégico brasileiro e da inter-relação entre política de defesa e política externa. Na segunda parte é apresentado de forma geral e breve a importância do Atlântico Sul para o Brasil enquanto território estratégico e espaço de atuação. Na terceira parte do artigo, dividida em quatro seções, são analisados o desenvolvimento da política externa e de defesa brasileira para a região sul atlântica, trazendo dados em relação aos pontos (a) e (b).

Entorno estratégico e a interrelação entre política externa e política de defesa

A política externa e de defesa são complementares e idealmente inseparáveis, posto que as ações de defesa são necessárias para a consecução dos interesses nacionais (FUCILLE, 2016). De acordo com Lima *et al.* (2016), na América Latina, a força coercitiva do Estado foi usada primordialmente para combater as revoltas internas e ameaças domésticas. Como não houve "mecanismos operacionais de articulação eficientes, a sinergia entre os campos das políticas externa e de defesa ficaram muito dependentes de eventuais sintonias e compartilhamento de visões entre diplomatas, militares e políticos" (COUTINHO, 2018, p. 203).

Apesar de tal histórico, nota-se que o fim da Guerra Fria trouxe como consequência uma maior interlocução entre a política externa e de defesa (GONÇALVES, 2018). A partir de 1999 com a criação do Ministério de Defesa (MD) – são extintos os antigos ministérios militares da Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas – há uma mudança institucional que criou condições para o controle civil das Forças Armadas (ALSINA JR., 2003) que possibilitou uma maior articulação entre a política de defesa e política externa. Como exemplo, oriundos de uma maior 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.

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" (PND, 2005, grifo nosso). Tal correlação aparece também no END-PND (2016, p. 9), em que se afirma 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".

Os documentos apresentam determinados espaços geográficos como de fundamental importância para assegurar os interesses econômicos e geopolíticos do Brasil, principalmente no que diz respeito à constante afirmação da soberania na região Amazônica e no espaço marítimo do Atlântico Sul - em especial Amazônia Azul (ABDENUR; NETO, 2014; OLIVEIRA; NETTO, 2016). Os documentos declaratórios de defesa também foram acompanhados por legislações e diretrizes que propiciaram modificações no ensino militar, inserindo o estudo de disciplinas de Relações Internacionais e Geopolítica como componentes obrigatórios do currículo da formação militar (GONÇALVES, 2018).

Logo, é importante compreender se a coordenação entre política externa e de defesa se apresenta também para regiões estratégicas ao país, como no caso do Atlântico Sul. Afinal, tal espaço, como mencionado, faz parte do chamado

⁵ Não foram encontrados discursos disponíveis no banco de dados e no site da presidência da República.

⁶ Não foram encontrados discursos disponíveis no banco de dados e no site da presidência da República.

⁷ Não foram encontrados discursos disponíveis no banco de dados e no site da presidência da República.

entorno estratégico brasileiro que pode ser definido como “região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar” (FIORI, 2013, p. 32). É nesse espaço que as dimensões diplomáticas, econômicas e militares devem atuar de maneira coordenada e entrelaçada com o objetivo de promover o interesse nacional do país.

Atlântico Sul e o Brasil: liderança possível?

No início do século XXI, há uma significativa revitalização do mar devido à descoberta de suas potencialidades energéticas e à intensificação do comércio mundial (BROZOSKI, 2013). Nesse cenário, emergiu na literatura o debate cada vez mais intenso acerca dos tabuleiros marítimos geográficos e o avivamento de disputas territoriais, sendo um desses espaços: o Atlântico Sul (ABDENUR *et al.*, 2012; COSTA, 2012; FIORI, 2013; MATTOS *et al.*, 2017).

A título de breve explanação acerca do espaço marítimo a ser analisado a partir de uma reflexão sobre defesa e política externa, o Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes. A costa africana se estende desde a Guiné-Bissau até o Cabo, passando por dezesseis países, enquanto a costa americana começa no Cabo de São Roque e se estende até o Cabo da Terra do Fogo, abrangendo uma extensão de 9.000 km e incluindo Brasil, Uruguai e Argentina (BROZOSKI, 2013). 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 (CASTRO, 1999; OLIVEIRA; NETTO, 2016). A região assumiu grande relevância pelo fato de ser uma fonte importante de recursos econômicos, a principal rota comercial brasileira e um meio de projeção de influência e poder na África (NEVES, 2015). Para o Brasil, o Atlântico Sul possui relevância econômica significativa, na medida em que cerca de 90-95% do comércio exterior e 90% da produção de petróleo e gás do país estão localizados nessa região (COSTA, 2012; FIORI, 2013).

No geral, apesar do Atlântico Sul ser considerado uma zona pacífica, existem conflitos territoriais e disputas por soberania, como ocorrem entre o Reino Unido e a Argentina em torno das ilhas Malvinas (NEVES, 2015). É presente a atividade política no âmbito da segurança e defesa de países como Estados Unidos - com a reativação da IV Frota da Marinha norte-americana, 58 anos após ter sido desativada, e a criação da Africom em 2007 -, Reino Unido, França e até mesmo da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Ainda, hoje também é discutida a presença de investimentos chineses em portos nas regiões ribeirinhas e a possibilidade de repensarmos acerca do território como um espaço ampliado de disputa de territórios econômicos e influência política. Além disso, a região vivencia algumas ameaças de segurança relacionadas ao contrabando, narcotráfico, imigração ilegal, crimes ambientais, pirataria e outros. Para além dessas novas ameaças, o Atlântico Sul é um espaço geopolítico de disputa possível, devido à presença crescente de potências extrarregionais e de grandes potências com territórios insulares e ilhas na região e/ou projetos de infraestrutura portuária.

Diversos artigos na literatura convencionaram tratar sobre o Atlântico Sul no século XXI como um espaço de projeção e capacidade de ação brasileira, e tem se indagado a partir de diversas matrizes teóricas (COSTA, 2012; FIORI, 2013; ABDENUR *et al.*, 2016; MATTOS *et al.*, 2017) sobre o possível papel de liderança brasileira na região e os interesses do país no tabuleiro marítimo, algo que se reflete nos próprios documentos oficiais do governo que enfatizam a importância do Atlântico Sul e a própria vocação do Brasil em projetar-se sobre ele. Nos discursos oficiais foi também no mesmo período em que a Marinha lançou uma campanha de conscientização pública, intitulada “Amazônia Azul”. A campanha tem como objetivo traçar paralelos entre as águas legais do Brasil com a Amazônia “verde”, reforçando discursos e justificando os interesses do Brasil no Atlântico Sul (ABDENUR *et al.*, 2012). No Plano Nacional de Defesa de 2005, por exemplo, “o mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul” (PND, 2005).

Ressalta-se ainda que o ideário da importância do Atlântico Sul esteve presente na geopolítica brasileira, em autores, por exemplo, como Therezinha de Castro (1999), com a tese da “Triangulação Insular no Atlântico Sul”, em que as

ilhas atlânticas seriam “trampolins de valor estratégico” (CASTRO, 1999, p. 308). Todavia, nas últimas décadas, com a maior articulação entre a política de defesa e a política externa (DE FREIXO; BORELLI, 2021), observam-se projetos cooperação e o fortalecimento de elementos discursivos que pautam e pautaram o papel importante do Brasil na América do Sul, no Sul Global e, conseqüentemente, como uma possível liderança no oceano sul atlântico. Todavia, seria possível observar uma constante nas ações do Brasil para tal espaço marítimo?

Política Externa e de Defesa: o Atlântico Sul na agenda brasileira

Governos Lula (2003-2010)

A política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) consolidou um perfil autônomo e assertivo do Brasil no cenário global, elevando a posição e a credibilidade do país no campo externo. Segundo Pecequillo e Carmo (2017, p. 13) há uma recuperação da atuação de caráter terceiro mundista e voltada ao Sul do país, “com ênfase em temas sociais e de desenvolvimento, associada à agenda de reforço e reforma do multilateralismo, compôs um projeto sólido”. Há também nesse período a proliferação de foros de contatos dando continuidade a projetos de aproximação que se conformavam desde Sarney (1985-1990) e outros bem originais. Nesse sentido, há durante o governo Lula a criação efetiva do IBAS (Fórum de Diálogo Brasil, Índia e África do Sul), é formado o acrônimo e a coalizão político-econômica dos BRIC (a África do Sul entraria na segunda década do século XXI), além de serem criados a Afras (Cúpula África-América do Sul), a Aspa (Cúpula América do Sul-Países Árabes), e a Cúpula Brasil-Caricom (Caricom: Mercado Comum e Comunidade do Caribe). Apesar da crise de 2008, o cenário internacional foi favorável a uma maior inserção do Brasil, posto que reforçou os efeitos da emergência econômica da China e precipitou a aceitação do G-20 como instância substitutiva do G-7 na coordenação da economia global. No âmbito da defesa podemos mencionar também a própria criação do Conselho de Defesa Sul-Americano proposto em abril de 2008 e aprovado no mesmo ano.

A ascensão brasileira e preocupações com seu entorno emergiram na própria construção da diplomacia acerca do mundo multipolar e do “novo” papel do Brasil na arena internacional (SCHENONI *et al.*, 2022). O Brasil buscou adotar a postura de uma potência média, almejando protagonismo regional e formando coalizões internacionais para aumentar seu poder de barganha internacionalmente. Isso significa que, nesse cenário, os governos Lula apresentaram uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas com o Sul (CEPALUNI; VIGEVA, 2007). Segundo Schenoni *et al.* (2022), ainda que na época a multipolaridade fosse um cenário futuro plausível, apenas em alguns países, como o Brasil, ela foi adotada como fato e diretriz para grandes estratégias, justificando o aumento dos investimentos em política externa e também trouxe reflexos para a política de defesa (BORELLI; DE FREIXO, 2021).

Somado a isso, na arena internacional, a demanda por *commodities* e, sobretudo, por petróleo - como as descobertas do pré-sal - elevou a importância de territórios marítimos. É nesse cenário que começa a ganhar espaço a própria preocupação brasileira em relação ao Atlântico Sul e a sua Amazônia Azul - como parte do seu entorno estratégico. Considerando a prevista correlação no presente artigo entre política externa e política de defesa, bem como a estrutura política do governo a partir de uma análise de lideranças do Executivo - Presidência, Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o Ministério de Defesa (MD) -, cabe observarmos como a região sul atlântica era retratada.

No caso do Itamaraty, a gestão foi desenvolvida por Celso Amorim nos dois mandatos de Lula, da vertente autonomista⁸. Enquanto o Itamaraty e o corpo de assuntos internacionais se mantiveram estáveis em sua configuração com poucas mudanças, o Ministério da Defesa do primeiro mandato de Lula não manteve a mesma estrutura. Desde a fundação do MD, atritos derivaram, fundamentalmente, da dificuldade da classe política em lidar com questões

⁸ Outras figuras autonomistas importantes foram Samuel Pinheiro Guimarães no cargo de Secretário Geral das Relações Exteriores entre 2003-2009 (substituído por ao fim do mandato por Antônio Patriota) e Marco Aurélio Garcia - intelectual dos quadros do Partido dos Trabalhadores - como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos dois mandatos de Lula (CORNETET, 2014).

envolvendo militares - a desmilitarização que alcançou também o setor aéreo, resultando na crise da aviação civil entre 2006-2007 (DE FREIXO; BORELLI, 2021).

O primeiro-ministro da defesa foi o diplomata José Viegas Filho (diplomata), que pediu demissão pouco antes de cumprir dois anos à frente da pasta. Posteriormente, o vice-presidente José Alencar (político) passou a exercer concomitantemente os cargos até a nomeação de Waldir Pires (político). E, por fim, Pires foi substituído pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim (político e jurista).

Considerando as variáveis a serem analisadas para melhor compreender as preocupações do Brasil com o Atlântico Sul, o Quadro 1 apresenta os dados sobre o número de discursos em que tal região é mencionada e aparece com um sentido voltado para projeção do país e conservação dos seus interesses nacionais.

Quadro 1 – Discursos com menção ao Atlântico

Categorias	Total Discursos	Total Discursos com menções ao Atlântico	Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa	Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção	Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais
Lula (2003-2010)	2354	58	26	13	0
Celso Amorim (2003-2010)	93	4	3	2	0
Nelson Jobim (2007-2011)	4	2	2	2	1

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

Nota-se que considerando o número elevado de discursos de Lula no período, o Atlântico pouco emergiu em suas preocupações. Todavia, não esteve ausente. A própria conexão entre política externa e defesa se fez presente em ao menos alguns discursos, como nos de Lula quando enfatizou a necessidade de cooperação entre o Brasil e países da região sul atlântica - mesmo que sem diretamente refletirem sobre a cooperação naval e/ou em defesa. No caso de Amorim, a correlação é mais complexa porque nos quatro discursos em que “Atlântico” aparece não há uma menção explícita à região Sul, mas somente a cooperação entre os países.

Dos discursos analisados, podemos destacar o discurso na palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim, intitulada “O Futuro da Comunidade Transatlântica”, em que são apresentadas preocupações com a ação de potências “extrarregionais” no Atlântico Sul. Nas palavras do ex-ministro, “vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o “Norte do Atlântico” ao “Sul do Atlântico” – está, 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 o hipotético “Atlântico Central” (JOBIM, 2010).

Cabe destacar também o discurso de Lula em 2003 e em 2009 sobre a cooperação em defesa com a Namíbia, caso comumente utilizado pelo governo brasileiro para expressar o papel de liderança do país na região em relação à cooperação em diversas áreas e, inclusive, em defesa (DA SILVA, 2003; DA SILVA, 2009). “Nosso desafio é fazermos hoje do oceano que banha nossas costas um fator de aproximação. Nada melhor simboliza essa determinação e as possibilidades que oferece do que o programa de treinamento da Ala Marítima das Forças de Defesa da Namíbia” (DA SILVA, 2003).

Para além dos discursos, o Plano Nacional de Defesa (PND) de 2005 e a Estratégia Nacional (END) de 2008 apresentam algumas iniciais preocupações brasileiras para a região sul-atlântica. Preocupações estas que ganham destaque nos documentos posteriores. Enquanto a END direciona para intensificação de ações nos teatros de operação do Atlântico Sul e da região Amazônica; o PND apresenta de forma clara e objetiva a região sul-atlântica como parte do entorno estratégico brasileiro, “o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (PND, 2005).

Em relação às iniciativas adotadas tanto (b) no âmbito internacional, como doméstico, no início dos anos 2000, houve uma forte retomada dos investimentos das indústrias naval, *offshore* e de peças, o que trouxe impactos importantes sobre a economia brasileira. Nesse cenário, três políticas públicas envolvidas: Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios Petroleiros da Transpetro/Petrobras (PROMEF); de financiamento – como o Fundo de Marinha Mercante; e de capacitação de mão de obra – como o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) - indicando o ressurgimento da indústria naval (NETO; POMPERMAYER, 2014). Segundo Neto e Pompermayer (2014) cabe destacar ainda o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 que intensificou investimentos em setores diversos, inclusive em portos e hidrovias (R\$3,4 bilhões previstos em 2007).

Além disso, como critério de avaliação da importância da região (dos países) para Lula, o presidente viajou diversas vezes para países banhados pelo Atlântico Sul com o objetivo de estreitar relações e fortalecer mecanismos de cooperação – cerca de 27% de suas viagens foram para países da região. Ademais, foram realizados 11 acordos relacionados à temática de defesa e segurança no período, sendo o presidente que mais desenvolveu ferramentas formais de cooperação com os países banhados pela região.

Isso significa que o discurso de liderança, em certa medida, se manteve nas práticas de aproximação com países, mesmo que isso não signifique capacidade de ação política efetiva diante do baixo poder de dissuasão brasileiro e significativa presença de potências na região.

Quadro 2 – Viagens do presidente Lula para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens
Argentina	17	X
Uruguai	9	X
África do Sul	5	X
Angola, Cabo Verde, Gana, Nigéria e São Tomé e Príncipe	2	X
Camarões, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Namíbia e Senegal	1	X
Total	59	243

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Quadro 3 – Acordos em Defesa Brasil e países do Atlântico Sul (2003-2010)

África do Sul	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa	6/4/2003
Argentina	Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina Relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência	10/16/2003
Argentina	Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina.	11/30/2005
Guiné Bissau	Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau	6/6/2006
Namíbia	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação no Domínio da Defesa	6/1/2009
Angola	Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio da Defesa	6/23/2010
Guiné Equatorial	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Equatorial sobre Cooperação em Matéria de Defesa	7/5/2010
Nigéria	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria sobre Cooperação no Domínio da Defesa	7/22/2010
Uruguai	Acordo sobre Cooperação no Âmbito da Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai	7/30/2010
Senegal	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Senegal sobre Cooperação em Matéria de Defesa.	8/3/2010
São Tomé e Príncipe	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe sobre Cooperação no Domínio da Defesa.	11/10/2010

Fonte: Elaboração própria com base em *Concordia* (2023).

Dados da ABC mostram que a cooperação em defesa do Brasil com os países do continente africano lindeiros, iniciados durante o governo Lula teriam sido apenas dois voltados para formação e treinamentos militares com São Tomé e Príncipe e Cabo Verde (ABC, 2022). No governo Lula, o principal destaque é a atuação no apoio na formação da Marinha de Guerra da Namíbia, onde entre 2001 e 2011, mais de mil oficiais namibianos realizaram treinamentos no Brasil. O caso da Namíbia também é emblemático pelos acordos de cooperação em 2004 em que o Brasil doou a Coverta Purus para a Marinha namibiana, e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) já atuou com subcontratos para construir embarcações militares para a Namíbia (CORADINI *et al.*, 2021).

Na via multilateral é importante refletirmos sobre o desenvolvimento (ou não) de relações próximas do Brasil com países lindeiros sul-atlânticos. Nesse sentido, um ponto central é a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) estabelecida em 1986 e criada com o intuito de promover a cooperação regional, manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países que aderiram a tal projeto⁹.

Apesar da sua possível importância, a ZOPACAS carece de institucionalização e desde sua criação foram realizadas apenas sete reuniões Ministeriais, sendo apenas uma durante o governo Lula (2007 – Angola). O IBSAMAR iniciado em 2008 ocorreu também em 2010 e os exercícios se concentraram na ênfase à guerra antissubmarina, às manobras anti-pirataria e às ações de Defesa Antiaérea. Essas preocupações refletem o interesse das potências média e emergentes (no período) de se posicionar como provedores de segurança para o entorno regional próximo¹⁰.

⁹ África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

¹⁰ Além desses, foram iniciados treinamentos militares navais diversos, bilaterais e multilaterais, como o ASPIRANTEX com Argentina e Uruguai desde 2010, Atlasur. De forma semelhante podemos mencionar o ATLASUR realizada bianualmente desde 1995 por argentinos e sul-africanos em conjunto com brasileiros e uruguaios. Todavia tal exercício não parece mudar de intensidade e nem sofrer mutação a partir da gestão do governo Lula.

Governos Dilma (2011-2016)

Dilma Rousseff assumiu a presidência em 2011, e logo durante o seu discurso de posse, apresentou promessas vinculadas ao aprofundamento do relacionamento com “vizinhos sul-americanos, com nossos irmãos da América Latina e Caribe, com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio, e dos países asiáticos” (ROUSSEFF, 2011). Era esperado que, como uma liderança do mesmo partido (PT), as estratégias de política externa seguissem com uma orientação para o Sul global.

Não por acaso, Antonio Patriota (2011) ao assumir a chancelaria deixou claro que a política externa seria continuada, mesmo que não significasse dar os mesmos passos que a gestão anterior. É possível encontrarmos os mesmos elementos voltados ao universalismo na política externa de Dilma com a manutenção e o interesse por fortalecer relações com países na América Latina e Caribe, na África, na Ásia e no Oriente Médio (CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014). No âmbito multilateral, há uma constante defesa ao multilateralismo e a necessidade de revisão das instituições internacionais. Em relação a esse último ponto, a efetivação do Banco dos BRICS em 2014 poderia ser considerada como um possível, mesmo que ainda incipiente, elemento de contestação à ordem internacional. Além disso, a pauta de direitos humanos ganha destaque nos discursos nas Nações Unidas, bem como na ênfase na responsabilidade ao proteger em intervenções e operações de paz conduzidas sob os auspícios do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Todavia, apesar de indícios de uma continuidade, é importante considerar o cenário internacional mais restritivo durante a gestão de Dilma Rousseff. Durante o período, a crise deu lugar à recuperação econômica estadunidense e à recuperação europeia, reduzindo a capacidade de barganha. Gradativamente, a posição do Brasil no cenário internacional passou a ser minada com a própria desaceleração econômica e menor ativismo internacional (CORNETET, 2014). O aumento da demanda mundial por *commodities* nos inícios dos anos 2000, o aumento do mercado interno sustentado pelos pilares de políticas adotadas pelo governo Lula (distribuição de renda, acesso ao crédito e investimentos públicos), se esgotaram. Além disso, cabe destacar a instabilidade política do governo Dilma, sobretudo após o segundo mandato com a forte polarização doméstica e reduzida base parlamentar que culminaram no impeachment de 2016.

Apesar de possíveis restrições e diminuições de intensidade, a esfera multilateral foi, em certa medida, alargada com, por exemplo, a expansão do Mercosul a partir da entrada efetiva da Venezuela. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante o governo de Lula seguiu nas principais posições do ministério (SARAIVA, 2010). Dentro do aparato institucional do Itamaraty temos alguma troca de cadeiras, diferente da plena estabilidade no governo anterior. Antônio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) e Mauro Vieira (2014-2016) atuaram como ministros de relações exteriores no período. Apesar de mudanças institucionais, as mesmas linhas ou alguns atores estiveram presentes nos cargos, demonstrando uma relativa estabilidade. A mudança institucional também ocorreu dentro do Ministério de Defesa, mesmo que com maior estabilidade do que em comparação com o governo Lula, onde Celso Amorim (2011-2015), ex-Ministro de Relações Exteriores assumiu a pasta por cerca de quatro anos antes de Jacques Wagner (2015-2016) (político) substituí-lo.

Considerando as variáveis a serem analisadas para melhor compreender as preocupações do Brasil com o Atlântico Sul, (a) o Quadro 4 apresenta os dados sobre o número de discursos em que tal região é mencionada e aparece com um sentido voltado para projeção do país e conservação dos seus interesses nacionais.

Quadro 4 – Discursos com menção ao Atlântico

	Total Discursos	Total Discursos com menções ao Atlântico	Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa	Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção	Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais
Dilma (2011-2016)	873	36	25	5	3
Antônio Patriota (2011-2013), Luiz Figueiredo (2013-2015) e Mauro Vieira (2015-2016)	101	12	12	7	0
Celso Amorim (2011-2015) e Jacques Wagner (2015)	120	50	50	50	17

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

Os dados extraídos do governo Dilma são os mais emblemáticos considerando o significativo montante de 50 discursos de Ministros de Defesa, quase metade do total, em que o Atlântico Sul aparece, seja em dizeres que buscam demonstrar a atuação do Brasil território que “ilustra o nosso compromisso primário com a nossa própria Amazônia Azul, mas também com o Atlântico Sul” (AMORIM, 2012), proteger a região por meio “de uma Marinha de guerra como a brasileira continua a ser a dissuasão de forças potencialmente hostis em nossas costas e no Atlântico Sul” (AMORIM, 2013), estimular a cooperação por meio da Zopacas (AMORIM, 2013b); e reafirmar o entorno estratégico brasileiro onde apesar da política de defesa envolver dimensões mais amplas, “sua referência fundamental – como não poderia deixar de ser – é o entorno estratégico do Brasil (...) composto pela América do Sul, de um lado, e pelo Atlântico Sul (visto no seu sentido geopolítico e não exclusivamente geográfico) e pela orla ocidental da África, de outro” (AMORIM, 2014).

Amorim, em discurso pronunciado na Conferência do Ministro de Estado e da Defesa em 2013, enfatizou os mecanismos bilaterais e multilaterais do Atlântico Sul, enfatizando a reativação da ZOPACAS após a reunião em 2013, que reuniu efetivamente ministros de defesa de todos os países membros, bem como o aumento da agenda bilateral do Brasil, o que incentiva, inclusive, a base industrial de defesa (BID) do país. Essa foi a última reunião da ZOPACAS até então ¹¹.

Se nós ficarmos ausentes, outros entrarão, como, aliás, já estão entrando. Aviões militares brasileiros têm sido adquiridos por vários países africanos, como Burkina Faso, Mauritânia e Senegal, entre outros. O Brasil também tem procurado participar, por diversas formas, das iniciativas voltadas para a segurança do Golfo da Guiné. (...) Essa é uma área em que a Defesa deve trabalhar em estreita cooperação com o Itamaraty, entre muitas outras (AMORIM, 2013b).

Cabe ressaltar que Dilma traz em seus discursos menções ao entorno estratégico brasileiro, enfatizando a América do Sul e a África como parte prioritária na política de defesa do país, mesmo que isso não tenha significado a mesma intensidade de viagens e acordos, como será observado, quando comparado ao governo Lula. Nesse sentido, indica-se que Dilma mantém uma política que busca fortalecer as relações brasileiras com países em seu entorno estratégico – países do Sul Global e é o período que indica maior correlação entre a política externa e a política de defesa se considerarmos que em nos discursos há alguma menção ao Atlântico Sul.

É também durante esse período que são lançados documentos da estratégia nacional, sendo eles o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, ambos também de 2012. Nesse documento, o Atlântico Sul recebeu destaque privilegiado com uma subseção destinada a ele, com uma reflexão de três níveis de ambiente estratégico - internacional, regional e atlântico (LBDN, 2012). O livro Branco reforça o entorno estratégico brasileiro e apresenta o Atlântico Sul como a ponte entre as duas massas continentais, fortalecendo relações com os países do continente africano. Em relação anterior, a única mudança entre os PNDs é o reforço no documento de

¹¹ As outras reuniões realizadas foram: Rio de Janeiro, Brasil (1988), Abuja, Nigéria (1990), Brasília, Brasil (1994), Somerset West, África do Sul (1996) e Buenos Aires, Argentina (1998).

2012 às iniciativas multilaterais na região, com ênfase na “consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul e o diálogo continuado nas mesas de interação interregionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas)” (PND, 2012). O PND também vincula o programa nuclear da Marinha ao projeto de proteção do Atlântico Sul.

A gestão de Dilma (b) significou a relativa proliferação e desenvolvimento de acordos de cooperação técnica com países limítrofes sul-atlânticos, segundo dados da ABC (2022). Entre 2011-2016, o Brasil realizou ações de cooperação técnica com treinamento de oficiais e oferecimento de cursos, sendo quatro com Angola e São Tomé e Príncipe, três com Cabo Verde, uma com Benim, cinco com Senegal, seis com a Argentina, duas com a Nigéria e treze com o Uruguai (ABC, 2023). Durante o período, para além de acordos de cooperação técnica, a Marinha do Brasil passou a realizar treinamentos conjuntos em exercícios plurais e de geometria variável. Um exemplo é o exercício OBANGAME Express iniciado em 2012 que tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do Golfo da Guiné - sendo conduzida pelos Estados Unidos com a participação de países europeus, africanos e sul-americanos.

Ademais, nota-se que no governo Dilma há uma redução no nível de viagens internacionais, mas a presidente também priorizou viagens para os países banhados pelo Atlântico Sul, sendo cerca de 20% de suas viagens destinadas aos países da região.

Quadro 5 – Viagens da presidenta Dilma para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens no período
Argentina	8	X
Uruguai	4	X
África do Sul	3	X
Angola, Nigéria e Guiné Equatorial	1	X
Total	18	82

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Governo Temer (2016-2018)

Após o impeachment de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu como presidente e, diferentemente do governo Rousseff, seu intuito foi o de reformar a economia brasileira seguindo um viés ortodoxo. Tal visão estava expressa no documento intitulado “Uma Ponte Para o Futuro” lançado em fins de 2015. Pode-se dizer, inclusive, que a recusa da adoção das medidas propostas no documento foi um dos motivos para o impeachment de Rousseff. Nesse sentido, Temer defendeu reformas estruturais e criticou “excessos” dos governos anteriores, refletindo o debate sobre o teto de gastos e os cortes nas despesas públicas - com isso há o estabelecimento do “Novo Regime Fiscal” que limita os gastos do Estado por um período de 20 anos, além da Reforma Trabalhista.

No âmbito da política internacional, podemos enumerar como principais acontecimentos, os contínuos impactos da crise econômica (dentro e fora do país), a retomada acelerada das negociações do acordo Mercosul com a União Europeia e a perda do status internacional do Brasil como um ator global. Não por acaso, foi constante a tentativa de repassar uma imagem para o cenário internacional da estabilidade do país no pós-impeachment - o que não vingou de fato. Na arena regional, deve-se apontar também que é um período marcado pela guinada à direita na América Latina com a ascensão de lideranças políticas como Mauricio Macri (2015-2019) na Argentina e de Pedro Kuczynski (2016-2018) no Peru. Foi um momento de retrocessos na integração sul-americana com o afastamento da Venezuela do Mercosul e na estagnação do processo de admissão boliviana (SARAIVA, 2010).

Após a posse e mesmo com a provisionalidade enquanto presidente, Temer implementou uma ampla reforma de gabinete, acarretando uma substituição significativa da maior parte dos ministros em cargo. Apesar do discurso na época representar uma desideologização da política externa, a ascensão de Serra, senador do PSDB na época, ao cargo rompeu

com uma tradição que se fortaleceu nas gestões de Lula e Dilma de indicar um diplomata de carreira para o MRE. Em seu discurso de posse, Serra deixou clara a sua predileção pela priorização de “intercâmbio com parceiros tradicionais, [como] a Europa, os Estados Unidos e o Japão” (SERRA, 2016).

Serra ficou pouco tempo no cargo e logo em 2017 se afastou por problemas de saúde, significando a entrada de Aloysio Nunes, também senador pelo PSDB ao cargo e ex-companheiro de chapa de Aécio Neves. A ascensão da liderança simbolizava os interesses vinculados à agenda liberal-conservadora e ao regime de austeridade fiscal que seria criticado no exterior. Aloysio Nunes reforçou, inclusive, o mesmo discurso de uma política externa não partidária. É um período de ascensão de membros do grupo “institucionalista pragmático” em detrimento de “autonomistas”, mas ainda sim ocorreram resistências da chancelaria em realizar medidas mais bruscas (SARAIVA, 2010). Logo, o tom do governo Temer teria sido de relativa inércia. Afinal, há uma maior preocupação com a defesa pessoal de escândalos de corrupção domésticos e menor legitimidade detida doméstica e internacionalmente.

No que diz respeito ao Ministério da Defesa, assumiu Raul Jungmann (2016-2018), político na época vinculado ao Partido Popular Socialista (PPS) – atual Cidadania. Durante a gestão como Ministro de Defesa, participou de palestras e indicou os motivos de uma nova publicação da PND e a END em 2016 – ainda parte do reflexo do governo Dilma. Cabe destacar curiosamente uma menção a presença da América do Norte e da Europa como áreas de interesse da política de defesa do Brasil, estando alinhado com o próprio enfoque que seria desenvolvido durante a sua gestão para áreas do Norte Global.

Considerando os discursos (a) realizados no período, o Atlântico recebeu algum destaque dentro dos discursos do Ministério da Defesa com menções ao entorno estratégico brasileiro. Menções à importância econômica da região (JUNGSMANN, 2016) e a necessidade de cooperação com países da região (LUNA, 2018) estiveram presentes nas preocupações de tais lideranças - indicando certa continuidade nas preocupações dentro do MD. Todavia, é observável que no âmbito do discurso presidencial, o Atlântico Sul não obteve destaque significativo.

Quadro 6 – Discursos com menção ao Atlântico

	Total Discursos	Total Discursos com menções ao Atlântico	Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa	Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção	Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais
Temer (2016-2018)	407	3	3	3	0
José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018)	47	1	1	0	0
Jungman (2016-2018) e Joaquim Luna (2017-2019)	65	19	19	13	9

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

No âmbito do MD, no que tange ao Atlântico Sul, foi realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados uma audiência pública que reforçou a importância do Atlântico Sul e a relevância de manter a região livre de conflitos. Em uma de suas falas, o Ministro afirma:

Sou um pouco mais velhinho, e no meu tempo isso que a UE está fazendo se chamava rearmamento, e não acabava bem. Um dos cenários com os quais eles trabalham é de problemas no Atlântico Sul. O fato real é que a paz nunca deixa de ser contingente, não é uma dádiva divina nem imutável. A paz passa pela capacidade operacional das Forças Armadas — conclui (SENADO, 2016).

Cabe ressaltar que o ministro na época realizou viagens para Argentina em comemoração ao bicentenário da independência argentina, São Tomé e Príncipe, na cerimônia de posse do Evaristo do Espírito Santo Carvalho, e com o

primeiro-ministro - convidando para que participassem, em novembro de 2016, do encontro da Comunidade do Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Cabo Verde em 2016 na ocasião da posse do presidente Jorge Carlos Fonseca.

Considerando acordos de cooperação na área de defesa (b) com países ribeirinhos, os projetos da ABC apresentam apenas Programas de Cooperação Técnica em Defesa para países da América Latina e África de forma ampla, tendo um sendo desenvolvido entre 2016-2018, outro entre 2016-2017 e um último entre 2017-2019, alcançando o período do governo Bolsonaro (ABC, 2022). Na ocasião da visita à Cabo Verde, supracitada, foi assinado um novo Acordo-Quadro de cooperação em matéria da Defesa, representando um reforço nos laços entre os dois países- com exercícios brasileiros, doação de uniformes e auxílio da Marinha do Brasil no processo de definição da extensão da plataforma continental de Cabo Verde, a exemplo do que ocorreu com Namíbia e Angola. Por fim, cabe ressaltar que em termos de viagens internacionais, Temer continuou a trajetória de redução de viagens para os países banhados pelo Atlântico Sul (Quadro 7), sendo cerca de 18% de suas viagens para a região.

Quadro 7 – Viagens do presidente Temer para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens no período
Argentina	2	X
Uruguai, África do Sul e Cabo Verde	1	X
Total	3	18

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Governo Bolsonaro (2019-2022)

Segundo Gonçalves e Teixeira (2020), o governo brasileiro de Jair Bolsonaro (2019-2022) inaugurou “inédita” direção de política externa¹², sendo ela movida exclusivamente por motivações ideológicas, sem compromisso com qualquer concepção de interesses nacionais durante grande parte do seu mandato. Enquanto o governo anterior enfatizava a desideologização da política externa, mesmo que isso não possa se concretizar, a política externa de Bolsonaro mostrou-se deficitária, confusa e voltada apenas para setores que idealizam o país e idealizam as relações com outros países do Norte Global.

Não por acaso, o principal reflexo da política externa de Bolsonaro foi o isolamento do Brasil internacionalmente, na medida em que a liderança optou por aliar-se à figura de Donald Trump (2017-2020) e decidiu seguir com discursos críticos à agenda climática (representando uma das maiores taxas de desmatamento da história do Brasil) e à pandemia de COVID-19. Nota-se que o cenário internacional esteve mais restritivo ao Brasil pela crise sanitária e econômica que o mundo vivenciou, direcionando interesses para áreas não necessariamente relacionadas à cooperação em defesa e muito menos em parceria com países sul-atlânticos.

Considerando o gabinete de Bolsonaro, devemos refletir sobre a própria escolha de Ernesto Araújo como Ministro de Relações Exteriores, assumindo o cargo com um discurso pautado em uma ideologização da política externa. Araújo (2018) enfatizou constantemente a necessidade de “libertar o Itamaraty” e de que era preciso trabalhar pelo Brasil e não pela ordem global. No âmbito da defesa, verificou-se o “desinteresse por responsabilidades multilaterais é acompanhado pelo distanciamento do Brasil das missões de paz da ONU e aumento das operações em âmbito nacional (tais como a Operação Acolhida, em Roraima [...])” (HIRST; MACIEL, 2022, p. 17). Posteriormente, mas com baixa visibilidade política, quase como se houvesse um interesse do Itamaraty por “desaparecer” da cena da política externa, assumiu Carlos França.

Durante o período do governo rompeu-se com a trajetória, mesmo que decadente em Temer, iniciada pelo governo Fernando Henrique Cardoso e fortalecidas nos governos PTs, de buscar uma proeminência no cenário internacional por meio do fortalecimento de coalizões de geometria variável e a proposta do Brasil como uma liderança;

¹² Possivelmente mais ideológica ou semelhante aos períodos trabalhados por Pinheiro (2004), como o governo Dutra (1946-1950) e Castelo Branco (1964-1967).

em direção à uma subordinação nos dois primeiros anos ao governo de Donald Trump. As narrativas do MRE embasaram-se em explanações e ações de aversão ao “globalismo”, desejando um realinhamento com os Estados Unidos.

Nesse processo, cabe destacar as transformações internas no corpo burocrático do governo, onde há um aumento da participação de militares da ativa e da reserva dentro de altos postos no governo, retomando uma prática comum dos anos da ditadura militar no Brasil. Ao final de 2020, militares da ativa e da reserva ocupavam mais de seis mil cargos civis, representando 39% de cargos do aparelho estatal (HIRST; MACIEL, 2022). É um período marcado pela articulação entre segurança pública e políticas de defesa, já evidenciada durante o governo Temer com intervenções militares no Rio de Janeiro.

Considerando a organização do Ministério da Defesa, estiveram no cargo Fernando Azevedo e Silva (2019-2021), Walter Braga Netto (2021-2022) e Paulo Sérgio Nogueira (2022-2022). Nota-se que todos os nomes são vinculados ao serviço militar e gerais do Exército, demonstrando um rompimento com a prática de nomeação de civis até então para os altos cargos do escalão. Fernando Azevedo, foi indicado pelo general Augusto Heleno, que teve participação fundamental no governo conservador bolsonarista. Todavia, sua demissão demonstrou a cisão entre o governo e as Forças Armadas, posto que Fernando Azevedo não teria aceitado a interferência do presidente nas Forças Armadas (BARROCAL, 2021). Fernando Azevedo foi o único dos Ministros a viajar para o continente africano em uma única viagem em 2019 com destino à África do Sul, com passagem por Angola para conferir o desenvolvimento do míssil A-Darter no país africano. Ademais, foi o único a viajar para a Argentina também em 2019, juntamente com comitiva de Bolsonaro, em visita à Macri. Braga Netto é uma figura que representa o obscurantismo do governo bolsonarista, tendo atuado como Ministro da Casa Civil e, posteriormente, da defesa, sendo acusado nos escândalos envolvendo a CPI da COVID-19. Por fim, Paulo Sérgio seguiu a mesma linha do antecessor, representando um líder político bolsonarista, tendo sido responsável, inclusive, por relatório sobre as urnas eletrônicas e o processo eleitoral de 2022.

Considerando os discursos (a) da gestão Bolsonaro, o Atlântico ganhou pouco destaque nas menções e também na priorização das agendas. Ao passo que se direcionaram os interesses para os Estados Unidos, parceiros do Sul Global se tornaram segundo plano na agenda, o que afetou os interesses e discursos para o entorno estratégico. Todavia, é importante frisar que muitos dos discursos dos Ministros de Defesa não estão disponíveis, o que pode indicar falta de transparência e afeta os resultados da amostragem.

Quadro 8 – Discursos com menção ao Atlântico

	Total Discursos	Total Discursos com menções ao Atlântico	Discursos com Cruzamento Atlântico Sul e Defesa	Discursos com preocupações sobre do Atlântico Sul e de países da região: cooperação e/ou proteção	Menção ao "Entorno estratégico" nos discursos totais
Bolsonaro (2019-2022)	490	6	3	1	0
Ernesto Araújo (2019-2021) e Carlos França (2021-2022)	81	10	9	7	3
Fernando Azevedo (2019-2021)	26	5	5	0	0

Fonte: Elaboração própria com base em Labmundo (2023).

Como produto do governo, o conteúdo da PND e da END, divulgados em meados de 2020, demonstraram certas mudanças, onde foram sublinhadas “tensões e crises” em países do entorno brasileiro. Constam menções explícitas à ameaça relacionada à presença de potências extrarregionais, aludindo à China e à Rússia, no espaço sul-americano (HIRST; MACIEL, 2021), não sendo crítico à presença das tradicionais potências no entorno sul-atlântico. As maiores preocupações na área de defesa se voltaram para o combate ao crime organizado através das fronteiras norte do país. Mesmo presente no END e no PND de 2020 a ideia de fortalecimento das relações com países sul atlânticos e sobre a própria Zopacas, o que se pode perceber é que o espaço geopolítico foi delegado para um local subordinado.

A gestão Bolsonaro ampliou a contratação das Forças Armadas como executora de grandes obras nacionais de infraestrutura (HIRST; MACIEL, 2022). Todavia, esse aumento de gastos não refletiu em uma maior agenda brasileira para o Atlântico Sul, abandonou-se por completo, por exemplo, a perspectiva da cooperação sul-americana no campo da defesa no seio do Conselho de Defesa da UNASUL. Durante o governo Bolsonaro as preocupações diminuídas com a região se mostram em suas viagens: apenas duas vezes à Argentina, uma vez ao Uruguai e nenhuma vez ao continente africano. Em relação à África, há o fechamento de embaixadas como na Libéria e em Serra Leoa, e a perda de representação e ação política – membros da Zopacas.

Quadro 9 – Viagens do presidente Bolsonaro para países Sul Atlânticos

Países Sul Atlânticos	Número de viagens para cada país	Total de viagens no período
Argentina	2	X
Uruguai	1	X
Total	3	28

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Transparência (2023).

Considerando acordos de cooperação Sul-Sul (b), foram realizados programas de capacitação para militares estrangeiros e brasileiros ao longo do governo Bolsonaro (2019-2022) com destaque ao programa de formação náutica para estrangeiros (direcionado para Guiné Bissau, Cabo Verde e Guiné Conacri) iniciado ao final de 2022 (ABC, 2023). Por fim, nota-se que neste governo, temos a Emenda ao Acordo sobre Cooperação no Âmbito da Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sendo assinado em 2022.

Considerações Finais

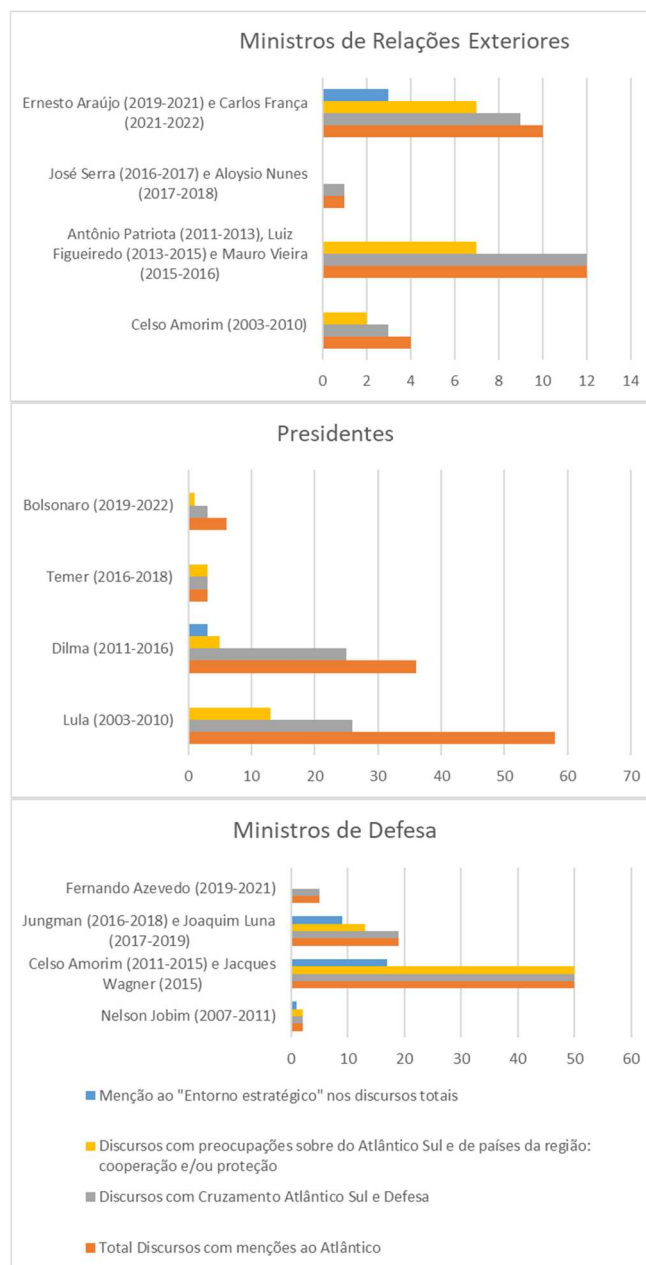
O Atlântico Sul figura como parte do entorno estratégico brasileiro nos documentos oficiais desde 2005, todavia isso não significa que mudanças de intensidade de ações e políticas a serem adotadas para a região no decorrer dos governos não ocorreram. Considerando a política externa e política de defesa correlacionadas, o artigo buscou demonstrar como (e se) o Atlântico Sul emerge como área de interesse do Brasil efetivamente no decorrer dos anos por meio de uma análise de conteúdo dos discursos e de iniciativas adotadas para a região no período. De certa forma, as preocupações do Brasil com tal entorno seja para fins de defesa ou de cooperação em diversas com países banhados pela região estiveram mais presentes em governos cuja a política externa seguia (ou persistia) com ideias voltadas para um maior universalismo de relações e para o papel protagônico do Brasil.

A política externa ativa e ativa de Lula permitiu uma maior aproximação do Brasil com os países da região, fortalecendo o ideário de que o país poderia agir como uma possível liderança no Atlântico Sul e estimular a cooperação entre os países sul-americanos e africanos. Não por acaso, é durante o governo Lula que o maior número de acordos em defesa é desenvolvido com países da região e o maior número de viagens - relacionados à diplomacia presidencial de Lula - é realizado.

O governo Dilma continuou uma trajetória de ascensão em relação às preocupações com tal tabuleiro, o que pode ser observado principalmente nos discursos oficiais dos Ministros de Defesa, sobretudo Celso Amorim, que constantemente enfatizou que “somos o maior país da América do Sul e o país com a maior costa atlântica do mundo. Se não assumirmos as responsabilidades que nos competem, deixaremos o flanco aberto para a eventual entrada de forças hostis ao nosso projeto de paz e prosperidade” (AMORIM, 2013b). O governo Temer direcionou esforços para aumentar a credibilidade internacional do Brasil, mas os Ministros da Defesa não deixaram de lado o papel importante que o Brasil deveria desenvolver no Atlântico Sul. Não é possível afirmar categoricamente que há uma redução do interesse do Brasil na região por meio dos dados apresentados, o que podemos afirmar é que as preocupações com tal entorno pouco apareceram na narrativa da presidência.

No governo Bolsonaro, o descaso com o Atlântico Sul se faz presente tanto nos discursos e ações da presidência como na busca de desenvolvimento de relações com países do Norte Global, sobretudo os Estados Unidos de Donald Trump, e lideranças de extrema direita. Curiosamente é no Itamaraty que, discursivamente, o entorno estratégico emerge como espaço de proteção, significando que a região não fora esquecida na agenda, mesmo que em termos de ação efetiva não tenha sido prioritária. Tais questões enumeradas podem ser observadas nos gráficos abaixo.

Gráficos – Comparação de número de discursos por Ministros de Relações Exteriores, Presidentes e Ministros de Defesa



Fonte: Elaboração própria com base do Labmundo (2023).

O Atlântico Sul é espaço estratégico fundamental para a consecução dos interesses brasileiros na medida em que se relaciona tanto com a soberania, como com o desenvolvimento do país. A política externa alinhada com a política de defesa precisa continuar a desenvolver esforços para tal espaço estratégico por meio de incentivos à cooperação com países banhados pela região e desenvolvendo capacidades efetivas (de vigilância e proteção), tornando-o prioridade da agenda da política de Estado e não somente de políticas de governo. Somente assim será possível que o Brasil possa pensar em se projetar como uma liderança na região.

Referências

ABC. **Agência Brasileira de Cooperação**. Portal.Gov. 2022.

ABDENUR, Adriana Erthal et al. 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, 2013.

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

AMORIM, Celso. Desafios e oportunidades para a defesa o entorno estratégico brasileiro. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2014.

AMORIM, Celso. Intervenção do ministro da defesa, na VII Reunião ministerial da Zona de paz e cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2013b.

AMORIM, Celso. Palavras do Ministro da Defesa Celso Amorim, na abertura do III Simpósio das marinhas da comunidade de países de língua portuguesa. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2012.

AMORIM, Celso. Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2013a.

ARON, Raymond. **Guerra e Paz entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

BARROCAL, André. Azevedo teria sido demitido por resistir a pressões de Bolsonaro. **Carta Capital**. Disponível em: www.cartacapital.com.br/politica/azevedo-teria-sido-demitido-por-resistir-a-pressoes-de-bolsonaro/ Acesso em 10 de agosto de 2022.

BROZOSKI, Fernanda P. **A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional**. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CASTRO, Therezinha. **Geopolítica: Princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CONCORDIA. Acervo de Atos Internacionais. **Itamaraty**, 2023. <https://concordia.itamaraty.gov.br/>

CORADINI, Luiz 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, 2021.

CORNETET, João Marcelo. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n.24, 2014, p. 111-150.

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

COUTINHO, Isadora C. Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, v.6, n.3, 2018

DA SILVA, Luís Inácio Lula. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Hifikepunye Pohamba, **Base de dados Labmundo**, 2009.

DA SILVA, Luís Inácio Lula. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma. **Base de dados Labmundo**, 2003.

DE FREIXO, Adriano; BORELLI, P. C. 'As inflexões na política de defesa no governo Lula (2003-2010)'. **Tensões Mundiais**, v.17, n.34, 2021, p. 173-196.

END. Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2008.

END. Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2012b.

FIORI, José L. 'O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na primeira década do século XXI'. In: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FUCCILLE, Alexandre et all. Diplomacia e Defesa no governo Lula da Silva (2003-2010): o diálogo tardio. **Nuevo Mundo Mundos Nuevos** [Online], Questões do tempo presente, 2016.

GONÇALVES, Fernanda Cristina. Defesa, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro (2003-2016). **Revista da Escola de Guerra Naval**, [S.l.], v. 24, n. 3, 2019.

HIRST, Mônica; MACIEL, Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro, **SciELO Preprints**, 2022.

JOBIM, Nelson. Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim no Encerramento da Conferência Internacional – "O Futuro da Comunidade Transatlântica". **Defesanet**, 2010.

JUNGMANN, Raúl. Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, na Cerimônia de Declaração de Guardas-Marinha e Entrega de Espadas da Turma Almirante Carvalhal da Escola Naval Rio de Janeiro. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2016.

LABMUNDO. Banco de Discursos do Projeto Análise de Conteúdo de Pronunciamentos Oficiais da Política Externa Brasileira do Laboratório de Análise Política Mundial, IESP-UERJ, 2023.

LBDN. Livro Branco de Defesa Nacional, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2012.

LBDN. Livro Branco de Defesa Nacional, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2020.

LIMA, M. (orgs) **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. Buenos Aires; Rio de Janeiro: FLACSO; EdUERJ, 2016.

LUNA, Joaquim Silva. Conferência de Ministros de Defesa das Américas. **Base de dados Labmundo**, 2018.

MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa, et al. Brazilian Policy and the Creation of a Regional Security Complex in the South Atlantic: Pax Brasiliana?. **Contexto Internacional** [online]. vol. 39, n. 02, 2017.

NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs.). **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014.

NEVES, André V. L. “Atlântico Sul: Projeção estratégica do Brasil para o século XXI”. In: Gheller, Gilberto; GONZALES, Selma; MELO, Laerte. **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

OLIVEIRA, Alana C. G. de; NETTO, Gabriela 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, 2018.

PECEQUILO, Cristina S.; CARMO, Corival. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 50, 2017.

PND. Política Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2012a.

PND. Política Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2005.

PND. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2016.

PND-END. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, **Ministério da Defesa**, Brasília, 2020.

Portal da Transparência. **GOV.BR**, 2023. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao> Acesso em 3 de janeiro de 2023.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, 2010.

SARAIVA, Miriam G. **Balanco da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** Relações Internacionais, 2014, p. 25-35.

SCHENONI, Luis Leandro et al. Myths of multipolarity: the sources of Brazil's foreign policy overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, 2022

SENADO. Elite brasileira é negligente com a Defesa nacional, afirma Jungmann na CRE. Senado Notícias, **Agência Senado**, 2016.

SERRA, José. Discurso de Posse. **Ministério de Relações Exteriores**, Discursos, 2016.

TEXEIRA, Tatiana; GONÇALVES, Williams. Considerações sobre a Política Externa no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. **Sul Global**, v. 1, n. 1, 2020.

SILVA, Danielle C. da; HERNÁNDEZ, Lorena G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira De Ciência Política**, n. 33, 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v.29, n.2, 2017, p. 273-335.

WAGNER, Jacques. Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Jaques Wagner, por ocasião da cerimônia de posse do cargo. Pronunciamentos, **Ministério da Defesa**, 2015.

Funções de colaboração exercidas

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)
