



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, green, and yellow. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols arranged in a cluster.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referência, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Adjunto

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Associados

Mateus Webber Matos *Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal de Pelotas, Brasil*

Yuri Bravo Coutinho *Universidade Federal de Pelotas, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Assistentes

Juliana Ribeiro Lobato *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Nathália Luize de Farias *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos*

Assistentes Editoriais

Beatriz de Castro Ferreira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Thaís Elizabeth Müller *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciências Sociais y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)
- Sistema de Información Científica Redalyc
- Maktaba | Department of Culture & Tourism

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia University Libraries
- Semantic Scholar

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 17, Número. 78 (abr./jun. 2026)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

A Hegemonia da Volatilidade: A Estratégia da Impetuosidade e a Reconfiguração da Ordem Global (2024-2026)..... p. 7
Mariane Silverio

A cooperação Brasil-China e o papel do complexo econômico-industrial da saúde..... p. 18
Milaine Aparecida Pichitelli, Diego Pautasso e Jarbas Ricardo Almeida Cunha

ARTIGOS

Ilhas de estabilidade: legado da MONUSCO após 15 anos na República Democrática do Congo?..... p.29
Geraldine Rosas Duarte, Letícia Carvalho e Cristiano Mendes

África, Saúde e Política Externa Brasileira entre 2002 e 2024..... p. 45
Erica Kastrup Bittencourt e Camara

O papel dos condicionantes domésticos na projeção de poder: Angola e África do Sul..... p. 57
Nathaly Xavier Schutz e Danielle Jacon Ayres Pinto

RESENHAS

O longo jogo da IA de defesa: hierarquias tecnológicas, periferias estratégicas e economia política da segurança internacional..... p. 74
Thiago Perez Bernardes de Moraes

Normas de Submissão/Submission Standards p. 78

A Hegemonia da Volatilidade: A Estratégia da Impetuosidade e a Reconfiguração da Ordem Global (2024-2026)

The Hegemony of Volatility: The Strategy of Impetuosity and the Reconfiguration of the Global Order (2024-2026)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.153169>

Mariane Silverio
Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil
mariane.silverio@outlook.com  

Resumo

A presente Análise de Conjuntura investiga a transformação estrutural da ordem internacional no biênio 2024-2026, período marcado pela consolidação de uma política externa norte-americana fundamentada na incerteza sistêmica, na coerção econômica e na instrumentalização da *Madman Theory* (Teoria do Louco). O objetivo central é compreender como grandes potências (China, Rússia, União Europeia) e potências emergentes do Sul Global (Brasil) adaptaram suas estratégias de segurança e inserção internacional para sobreviver ao colapso da previsibilidade multilateral. A ancorando-se no Realismo Neoclássico e em diálogo com a noção maquiavélica de *virtù* e *Fortuna*, argumenta-se que a volatilidade hegemônica converteu-se no próprio princípio estruturante das relações internacionais contemporâneas. A metodologia baseia-se na análise qualitativa comparada de documentos oficiais, dados do comércio global e pronunciamentos diplomáticos. Os resultados evidenciam que as respostas estatais foram mediadas por variáveis intervenientes domésticas: enquanto a China acelerou sua autonomia tecnológica via "Dupla Circulação" e a Rússia consolidou sua economia de guerra voltada à Ásia, a União Europeia incorreu em subequilíbrio político (*underbalancing*). No caso brasileiro, demonstra-se como a polarização política e a ausência de consenso entre as elites limitaram a capacidade retaliatória do Estado frente à coerção tarifária unilateral, forçando o país ao Não-Alinhamento Ativo e ao aprofundamento pragmático de parcerias no BRICS. Conclui-se que a resiliência estratégica suplantou o institucionalismo liberal como o ativo de poder primário na ordem global.

Palavras-chave: Realismo Neoclássico; Teoria do Louco; Política Externa dos EUA.

Abstract

This Conjecture Analysis investigates the structural transformation of the international order in the 2024-2026 period, characterized by the consolidation of a U.S. foreign policy grounded in systemic uncertainty, economic coercion, and the weaponization of the Madman Theory. The central aim is to understand how great powers (China, Russia, European Union) and emerging powers from the Global South (Brazil) adapted their grand strategies to survive the collapse of multilateral predictability. Framed by Neoclassical Realism and in dialogue with the Machiavellian concepts of *virtù* and *Fortuna*, it is argued that hegemonic volatility has shifted from a negotiating tactic to a structuring principle of contemporary international relations. The methodology is based on a comparative qualitative analysis of official documents, global trade data, and diplomatic statements. The results indicate that state responses were mediated by domestic intervening variables: while China accelerated technological autonomy via "Dual Circulation" and Russia consolidated a war economy pivoting to Asia, the European Union suffered from political underbalancing. In the Brazilian case, the findings demonstrate how domestic political polarization and a lack of elite consensus constrained state retaliation against unilateral tariff coercion, forcing a pragmatic Active Non-Alignment and deeper integration with BRICS. It concludes that strategic resilience has superseded liberal institutionalism as the primary power asset in the contemporary global order.

Keywords: Neoclassical Realism; Madman Theory; US Foreign Policy.

Recebido: 24 Janeiro 2026
Aceito: 23 Agosto 2026

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 Compartilha-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

A paisagem geopolítica consolidada após as eleições presidenciais norte-americanas de 2024 e o subsequente retorno de Donald Trump à Casa Branca desafiam e expõem as limitações estruturais das categorias analíticas convencionais do institucionalismo liberal (Rose, 1998; Salles, 2023). A transição acelerada de um sistema internacional pautado, ainda que de forma altamente imperfeita e assimétrica, por regras previsíveis e regimes multilaterais de cooperação, para um ambiente dominado pela gestão deliberada da imprevisibilidade, exige uma reavaliação profunda e urgente das ferramentas teóricas das Relações Internacionais (Schelling, 1960; Schweller, 2006).

Nesse horizonte analítico configurado pelo biênio 2024-2026, observa-se que os parâmetros normativos e as instituições internacionais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial sofrem um processo irreversível de erosão funcional e erosão de legitimidade (Fortin; Heine; Ominami, 2023). Para decifrar a complexa dinâmica de poder que rege as interações estratégicas entre Washington, Bruxelas, Moscou, Pequim e Brasília, torna-se imperativo recorrer a um arcabouço conceitual sofisticado que combine as intuições da filosofia política clássica com a densidade analítica das teorias contemporâneas de Análise de Política Externa (Rose, 1998; Maquiavel, 2010).

A premissa central e o fio condutor desta análise sustentam que a administração dos Estados Unidos não operou a volatilidade diplomática e econômica apenas como um subproduto acidental de um estilo de liderança idiossincrático ou irracional. Pelo contrário, o governo hegemônico institucionalizou a instabilidade como uma ferramenta central de governança estatal, barganha coercitiva e projeção de poder geopolítico no sistema global (McManus, 2021; Salles, 2023).

A imposição súbita e discricionária de tarifas punitivas, o questionamento existencial de alianças militares históricas como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a fusão deliberada entre disputas comerciais de Estado e vendetas políticas pessoais criaram um teatro internacional profundamente hostil (Budget Lab, 2025; Federal Register, 2025). Nesse novo cenário, a "prudência" – tradicionalmente celebrada como a virtude máxima da diplomacia clássica – converteu-se em uma vulnerabilidade tática, abrindo espaço para um paradigma onde a capacidade de prever ações cedeu lugar à necessidade imperativa de absorver choques sistêmicos (Maquiavel, 2010; McManus, 2021).

Contudo, a resposta do sistema internacional a essa emergente "Hegemonia da Volatilidade" não se deu de forma uniforme nem linear entre as grandes potências e os atores do Sul Global (Fortin; Heine; Ominami, 2023; Schweller, 2006). O impacto do comportamento hegemônico variou dramaticamente em função da estrutura política interna, da capacidade de mobilização de recursos e da autonomia tecnológica de cada Estado impactado (NBS, 2025; Rose, 1998).

Enquanto a República Popular da China registrou superávits comerciais recorde que ultrapassaram a marca histórica de US\$ 1,2 trilhão, impulsionados pela estratégia de "Dupla Circulação" e pelo transbordo comercial via terceiros países (Customs General Administration of China, 2026; Manufacturing.net, 2026), a União Europeia oscilou perigosamente entre a retórica defensiva de sua autonomia estratégica e a paralisia institucional diante de ameaças diretas à sua integridade territorial e industrial (KPMG, 2025; Político, 2026).

A Federação Russa, por sua vez, demonstrou alta resiliência adaptativa ao consolidar uma economia de guerra altamente militarizada, utilizando o ambiente de incerteza para aprofundar definitivamente seu pivô energético e diplomático em direção ao continente asiático (CSIS, 2025; The Electricity Hub, 2026). Simultaneamente, o Brasil viu-se forçado a navegar a mais grave crise bilateral com os Estados Unidos em dois séculos, buscando se equilibrar entre a coerção econômica direta representada pela Ordem Executiva 14323 e o aprofundamento pragmático de suas relações multilaterais no âmbito do BRICS e do Sul Global (Araripe; Peruffo; Cunha, 2025; Federal Register, 2025).

Para explicar a variação observada nas respostas estatais a essa conjuntura de instabilidade sistêmica, este trabalho adota o Realismo Neoclássico como lente analítica principal (Rose, 1998; Schweller, 2006). Conforme teorizado na literatura fundamental da área, as pressões e incentivos do sistema internacional (a variável independente, aqui

traduzida pela volatilidade hegemônica dos EUA e pela distribuição relativa de poder) não se traduzem direta nem automaticamente em escolhas de política externa (Rose, 1998).

Essas pressões externas são necessariamente filtradas e processadas por variáveis intervenientes situadas no nível doméstico do Estado (Rose, 1998; Schweller, 2006). Dentre tais variáveis, destacam-se a coesão das elites políticas, a percepção estratégica dos tomadores de decisão, a estabilidade e vulnerabilidade dos regimes políticos e a capacidade extrativa do aparelho estatal para mobilizar recursos da sociedade em prol da segurança nacional (Rose, 1998; Schweller, 2006).

A partir desse enquadramento, argumenta-se que a "resiliência estratégica" – conceituada como a capacidade institucional, econômica e tecnológica de um Estado de absorver impactos externos sem colapsar política ou socialmente – suplantou a dissuasão militar convencional como o ativo de poder e a moeda mais valiosa no sistema contemporâneo (Rose, 1998; Salles, 2023). Os Estados que falharam em construir "diques" internos contra a instabilidade externa viram-se empurrados para dinâmicas de subequilíbrio (*underbalancing*) e vulnerabilidade estratégica (Schweller, 2006; Maquiavel, 2010).

Metodologicamente, esta pesquisa configura-se como uma Análise de Conjuntura de abordagem qualitativa e caráter explicativo-interpretativo, fundamentada no método comparativo (Rose, 1998). A escolha do recorte temporal delimitado pelo biênio 2024-2026 justifica-se pelo fato de este período concentrar uma inflexão estrutural na condução da política externa norte-americana, cujos desdobramentos geraram efeitos em cascata sobre a arquitetura do comércio e da segurança multilateral (McManus, 2021; Budget Lab, 2025).

Para investigar empiricamente as variações nas respostas estatais à conduta coercitiva de Washington, delineou-se um desenho de pesquisa ancorado na seleção intencional de quatro estudos de caso por amostragem teórica (Rose, 1998; Schweller, 2006):

1. China: Potência de contrapeso à polaridade, caracterizada por alta capacidade extrativa estatal, elevado consenso de elite e avançada autonomia tecnológica (NBS, 2025);
2. Rússia: Ator revisionista em regime de economia de guerra, reorientando estrategicamente para o eixo eurasiático e asiático (CSIS, 2025);
3. União Europeia: Bloco regional de elevada escala econômica, porém marcado por fragmentação federativa e fragilidade na coesão das elites nacionais (SIPRI, 2025);
4. Brasil: Potência média emergente e liderança do Sul Global, caracterizada por profunda polarização política doméstica e vulnerabilidade a sanções e coerção unilateral (Fortin; Heine; Ominami, 2023; CEBRI, 2025).

A coleta de dados empíricos e qualitativos estruturou-se em três pilares documentais complementares (Rose, 1998): em primeiro lugar, a documentação oficial e normativo-legal, que engloba Ordens Executivas da Casa Branca (a exemplo da *Executive Order 14323*), comunicados e relatórios estatísticos do Gabinete Nacional de Estatísticas da China, bem como relatórios estratégicos institucionais do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) (CSIS, 2025; Federal Register, 2025; NBS, 2025; SIPRI, 2025).

Em segundo lugar, a pesquisa utilizou dados econômicos e comerciais primários, obtidos junto às bases de dados do *U.S. Census Bureau*, da Administração Geral de Alfândegas da China e do Banco Central do Brasil, permitindo a mensuração precisa dos fluxos de exportação, triangulação de mercadorias e reorientação de reservas financeiras (Araripe; Peruffo; Cunha, 2025; Customs General Administration of China, 2026; US Census Bureau, 2026).

Em terceiro lugar, foram analisadas declarações diplomáticas, pronunciamentos oficiais e reportagens investigativas publicadas por veículos de imprensa especializados e centros de análise de política internacional, incluindo *Al Jazeera*, *Politico*, *Chatham House* e *Global Times* (Al Jazeera, 2024; Chatham House, 2026; Global Times, 2026; Politico, 2026).

O tratamento e a triagem desse material foram conduzidos por meio da Análise de Conteúdo e Enquadramento Teórico, categorizando os dados empíricos de acordo com os postulados do Realismo Neoclássico (Rose, 1998). Buscou-se estabelecer a correlação direta entre os choques sistêmicos e o papel mediador das variáveis intervenientes domésticas, explicando o porquê de determinados Estados responderem com balanceamento efetivo enquanto outros incorreram em sub-equilíbrio ou acomodação (Rose, 1998; Schweller, 2006).

A estrutura organiza-se em seções encadeadas: primeiramente, versa-se sobre a fundamentação teórica que conecta a teoria da *virtù* e *Fortuna* em Maquiavel às formulações modernas da *Madman Theory* e ao Realismo Neoclássico (Ellsberg, 1959; Maquiavel, 2010; Rose, 1998; Schweller, 2006). Em seguida, examina-se a política externa dos Estados Unidos no biênio 2025-2026 como o motor primário da instabilidade sistêmica (Budget Lab, 2025; Salles, 2023).

Posteriormente, apresentam-se os quatro estudos de caso empíricos – China, Rússia, União Europeia e Brasil –, demonstrando o impacto das variáveis domésticas no desempenho de cada ator (Fortin; Heine; Ominami, 2023; CSIS, 2025; NBS, 2025; SIPRI, 2025). Por fim, na conclusão, verificam-se as transformações da "nova gramática do poder", demonstrando que a sobrevivência e a segurança na ordem contemporânea pertencem não aos que buscam regras, mas aos que constroem muralhas contra a Fortuna (a incerteza hegemônica) (Rose, 1998; Maquiavel, 2010).

A Dialética do Poder: A Lente Maquiavélica e o Realismo Neoclássico

A compreensão adequada e rigorosa da ordem global contemporânea exige um diálogo profícuo e sistemático entre a filosofia política clássica e as modernas teorias de Análise de Política Externa (Rose, 1998; Schweller, 2006; Maquiavel, 2010). Argumenta-se que a convergência analítica entre o conceito renascentista de *Fortuna* em Maquiavel e o arcabouço das "variáveis intervenientes" do Realismo Neoclássico provê um modelo teórico robusto para examinar a complexa interação entre a agência dos líderes, o papel da imprevisibilidade e as restrições impostas pelas estruturas de poder sistêmicas (Ellsberg, 1959; Rose, 1998; Maquiavel, 2010).

No capítulo XXV de *O Príncipe*, Maquiavel (2010) debruça-se sobre o papel da *Fortuna* – conceituada como a força avassaladora, imprevisível e caótica que governa metade das ações humanas, deixando a outra metade ao arbítrio da *virtù*. Ao contrário da tradição humanista e escolástica de sua época, que pregava a prudência contemplativa, a temperança e a moral normativa como meios de mitigar as incertezas do acaso, o pensador florentino rompe com o paradigma clássico e prescreve uma abordagem agressiva, impetuosa e proativa para dominar a instabilidade (Maquiavel, 2010):

Creio, certamente, que é melhor ser impetuoso do que cauteloso, pois a Fortuna é mulher e, se quiseres dominá-la, é necessário bater-lhe e contrariá-la. Vê-se que ela se deixa vencer mais frequentemente pelos impetuosos do que por aqueles que procedem friamente (Maquiavel, 2010, p. 125).

A transposição e a aplicação contemporânea desse princípio iluminam a lógica estratégica subjacente à política externa dos Estados Unidos no cenário do biênio 2024-2026 (McManus, 2021; Salles, 2023). É imperativo notar, contudo, que essa impetuosidade não deve ser lida como mero impulso irracional ou descontrole comportamental (Ellsberg, 1959; McManus, 2021). Pelo contrário, ela é operacionalizada por meio de uma sofisticada evolução da *Madman Theory* (Teoria do Louco), articulada originalmente no contexto da Guerra Fria (Ellsberg, 1959; Schelling, 1960; Haldeman, 1978).

Diferente de uma irracionalidade genuína ou patológica, a estratégia contemporânea configura-se como uma simulação racional e calculada de irracionalidade (Schelling, 1960; McManus, 2021). Trata-se da *virtù* de ostentar a máscara do "líder imprevisível" para paralisar o cálculo custo-benefício do adversário, retirar-lhe a iniciativa estratégica e transformar a volatilidade em um ativo intencional de governança e barganha internacional (Maquiavel, 2010; McManus, 2021).

Ao introduzir uma instabilidade deliberada no sistema internacional – manifestada pelo rompimento unilateral de acordos multilaterais, pela imposição repentina de tarifas comerciais punitivas e pela transgressão ostensiva dos protocolos diplomáticos –, observa-se que o hegemom não opera ao acaso (McManus, 2021; Budget Lab, 2025; Federal Register, 2025). Pelo contrário, busca-se "dominar a Fortuna" ao forçar adversários e aliados a uma posição de reação permanente diante de movimentos imprevistos (Maquiavel, 2010; Salles, 2023). Essa dinâmica desestabiliza as projeções dos concorrentes e obriga a reordenação do sistema em torno da vontade e das exigências da potência hegemônica, convertendo a volatilidade em uma *virtù* ofensiva (Maquiavel, 2010; McManus, 2021).

Para os Estados que orbitam ou confrontam essa potência volátil, a apego estrito a regras formais, a estabilidade institucional rígida e a lentidão burocrática deixam de ser virtudes normativas e convertem-se em vulnerabilidades estratégicas graves (Schweller, 2006; Maquiavel, 2010). Como advertia Maquiavel (2010), a *Fortuna* demonstra seu poder demolidor onde não existe resistência organizada e preventiva, dirigindo sua violência justamente para os pontos onde não foram erguidos "diques e reparos" capazes de conter sua fúria.

Transpondo essa metáfora hidráulica para as Relações Internacionais do período 2024-2026, nota-se que os Estados que falharam em construir "diques" estruturais – definidos aqui como capacidade de autonomização tecnológica, diversificação comercial defensiva, coesão política de suas elites e resiliência financeira – acabaram inundados pela impetuosidade da diplomacia coercitiva norte-americana (Rose, 1998; Schweller, 2006; Maquiavel, 2010).

A transição conceitual da *virtù* renascentista para a análise de segurança contemporânea encontra sua ponte teórica na *Madman Theory* (Ellsberg, 1959; Schelling, 1960; McManus, 2021). Articulada academicamente por Ellsberg (1959) e aprofundada por Schelling (1960) na teoria dos jogos coercitivos, a tese postula que a percepção crível de que um tomador de decisão é irracional, impetuoso ou desprovido de aversão ao risco confere-lhe vantagens desproporcionais em processos de barganha sob ameaça (Schelling, 1960; McManus, 2021).

Se um oponente é levado a crer que um líder é volátil o suficiente para desencadear um desastre mútuo – como uma guerra comercial de soma zero, o desmonte de alianças militares históricas ou uma escalada militar incontrolável –, a tendência do ator racional é ceder, fazendo concessões assimétricas para evitar o risco da catástrofe iminente (Ellsberg, 1959; Schelling, 1960; McManus, 2021).

Historicamente, Richard Nixon operacionalizou esse conceito durante a Guerra do Vietnã, projetando deliberadamente uma imagem de obsessão e imprevisibilidade para coagir os adversários soviéticos e vietnamitas a negociarem em termos favoráveis a Washington (Haldeman, 1978). No entanto, no cenário geopolítico de 2024-2026, essa estratégia sofreu uma mutação qualitativa e estrutural (McManus, 2021; Salles, 2023).

Diferente da "loucura situacional" e secreta manipulada por Nixon no século XX, a volatilidade contemporânea é sistêmica, pública e alimentada por mídias digitais e ordens executivas instantâneas (McManus, 2021; Salles, 2023; Federal Register, 2025). A constante incerteza sobre a imposição de tarifas generalizadas ou o eventual abandono de compromissos coletivos de defesa paralisa a capacidade de cálculo prospectivo das chancelarias globais (McManus, 2021; Budget Lab, 2025), consolidando a ambiguidade estratégica como a ferramenta coercitiva primária do hegemom (McManus, 2021; Salles, 2023).

Todavia, para compreender por que a mesma impetuosidade hegemônica produziu respostas profundamente heterogêneas em Pequim, Moscou, Bruxelas e Brasília, torna-se necessário recorrer à sofisticação analítica do Realismo Neoclássico (Rose, 1998; Schweller, 2006). Rompendo com o determinismo do Realismo Sistemico ou Neorealismo, Rose (1998) argumenta que não existe um sinal transmissor direto ou automático entre as pressões anárquicas do sistema internacional e a formulação da política externa dos Estados.

O impacto das pressões sistêmicas e da distribuição relativa de poder (variável independente) é filtrado, distorcido e mediado por variáveis intervenientes de nível doméstico, situadas no interior do próprio aparelho estatal e de suas elites políticas (Rose, 1998; Schweller, 2006). Nesse horizonte, Schweller (2006) expande o modelo realista ao conceitualizar o fenômeno do "sub-equilíbrio" (*underbalancing*): a falha estrutural, a lentidão ou a incapacidade de Estados ameaçados em mobilizar recursos materiais e políticos internos para fazer frente a uma ameaça externa clara e iminente.

Schweller (2006) identifica quatro variáveis intervenientes críticas que determinam a capacidade de um Estado de responder eficazmente aos choques do sistema: a coesão da elite (grau de consenso entre os decisores sobre a natureza da ameaça), o consenso da elite (ausência de fraturas ideológicas internas), a coesão social (nível de fragmentação da sociedade) e a vulnerabilidade do regime (grau de estabilidade das instituições políticas) (Rose, 1998; Schweller, 2006).

Esse modelo teórico elucida com precisão os contrastes empíricos observados no biênio 2024-2026 (Rose, 1998; Schweller, 2006). A China, dotada de elevada coesão de elite e forte capacidade extrativa estatal, logrou implementar um balanceamento defensivo e um desacoplamento tecnológico altamente eficaz (Rose, 1998; NBS, 2025). Em contrapartida, a União Europeia e o Brasil, afetados por fraturas ideológicas e polarização política interna, incorreram em dinâmicas de subequilíbrio, patinando entre a paralisia decisória e respostas reativas (Schweller, 2006; CEBRI, 2025; SIPRI, 2025).

Conclui-se que a polarização política doméstica nos Estados Unidos, embora eroda a previsibilidade e a credibilidade de seus compromissos internacionais no longo prazo (Rose, 1998; McManus, 2021), alimenta e fortalece, paradoxalmente, a eficácia imediata da *Madman Theory* no curto e médio prazo (Ellsberg, 1959; McManus, 2021). A ambiguidade resultante dessa dinâmica consolida a incerteza não como um acidente percalço diplomático, mas como o próprio paradigma estruturante da ordem global contemporânea (Schweller, 2006; McManus, 2021; Salles, 2023).

A Arquitetura do Caos e o Espectro das Respostas Estatais (2025-2026)

A política externa norte-americana no biênio 2025-2026 caracterizou-se pela *weaponization* (armamentização) sistemática das interdependências econômicas multilaterais e pela fusão deliberada entre disputas comerciais de Estado e objetivos de coerção política. Sob a administração republicana, Washington passou a tratar aliados históricos e adversários estratégicos sob a mesma lógica transacional estrita, dinamitando pontes diplomáticas institucionais.

A característica definidora de 2025 foi a transformação conceitual e prática das tarifas comerciais: estas deixaram de operar como meras ferramentas de proteção ou política industrial para se tornarem armas de guerra geopolítica. O regime tarifário unilateral implementado rompeu abertamente com os pilares da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que o governo impôs uma tarifa-base universal sobre importações globais e alíquotas específicas contra a China que superaram a marca de 60%, buscando forçar o desacoplamento (*decoupling*) imediato das cadeias de suprimento globais (Budget Lab, 2025).

Como caso emblemático da aplicação política e discricionária desse novo instrumental, cita-se o evento de julho de 2025, quando Washington anunciou uma tarifa punitiva de 50% sobre produtos brasileiros de exportação. A justificativa formal, expressa na *Executive Order 14323*, não se limitava a balanças comerciais, mas citava explicitamente temas domésticos do Brasil, incluindo decisões do Poder Judiciário (STF) e a regulação de plataformas digitais americanas (CRAI, 2025; Federal Register, 2025). Tal ação marcou uma inflexão qualitativamente defensiva na diplomacia norte-americana: o uso do acesso ao seu mercado consumidor como alavanca coercitiva para violar e moldar a soberania jurídica e política interna de outra nação.

A volatilidade hegemônica atingiu seu ápice no início de 2026, com a renovada pressão sobre o Reino da Dinamarca em relação ao território da Groenlândia. Diferente de episódios precedentes tratados pela imprensa como mera retórica, a investida de 2026 vinculou abertamente negociações de acordos comerciais e garantias mútuas de defesa

à discussão do status territorial e estratégico da ilha (Chatham House, 2026; Político, 2026). A sugestão implícita de que a proteção no âmbito da OTAN poderia ser condicional a concessões territoriais ou econômicas consolidou a percepção, nas capitais europeias, de que a segurança coletiva fora convertida em um balcão de proteção condicional.

Contudo, a reação do sistema internacional a esse ambiente de instabilidade revelou variações profundas na capacidade adaptativa dos atores centrais da ordem global. Diante da imprevisibilidade estratégica norte-americana, a República Popular da China demonstrou a maior capacidade de adaptação estrutural e resiliência sistêmica no período, o que valida as teses do Realismo Neoclássico sobre a importância crucial da capacidade extrativa do Estado para o balanceamento externo (Rose, 1998). A estratégia de "Dupla Circulação" (*Dual Circulation*), desenhada para hipertrofiar o mercado interno e reduzir vulnerabilidades externas, converteu-se na doutrina operacional de sobrevivência de Pequim em 2025. Dados do Gabinete Nacional de Estatísticas da China confirmam que o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) atingiu níveis recordes, superando 3,6 trilhões de yuans (NBS, 2025). Esse esforço estatal massivo visou imunizar a infraestrutura industrial do país contra os rígidos controles de exportação de tecnologia aplicados por Washington, especialmente no setor de semicondutores de ponta e inteligência artificial.

A resposta chinesa à imposição tarifária envolveu, simultaneamente, uma profunda reengenharia geográfica do comércio internacional. Enquanto as exportações diretas da China para os Estados Unidos recuaram para aproximadamente 10% do seu fluxo total em 2025 (US Census Bureau, 2026), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) consolidou-se como o maior parceiro comercial de Pequim. As exportações globais chinesas cresceram 5,5% em 2025, impulsionadas pelo transbordo (*transshipment*) de mercadorias por terceiros países – como Vietnã e México –, culminando em um superávit comercial histórico de US\$ 1,19 trilhão (Customs General Administration of China, 2026; Manufacturing.net, 2026). Em termos teóricos, a China exercitou a *virtù* de resistência formulada por Maquiavel (2010). Ao articular a "Dupla Circulação" com o financiamento estatal direto (NBS, 2025), Pequim operou uma elevada capacidade extrativa – variável interveniente clássica em Rose (1998) –, convertendo o choque externo da *Madman Theory* americana em um poderoso vetor de aceleração de sua autonomia tecnológica e da consolidação de "diques" econômicos continentais.

Simultaneamente, a Federação Russa utilizou a volatilidade hegemônica de 2025 para consolidar a militarização de sua economia e reorientar definitivamente seu eixo geopolítico e energético para a Ásia, interpretando a *Madman Theory* de Washington como uma oportunidade tática de desacoplamento do Ocidente. Subvertendo as projeções de colapso iminente, a economia russa manteve-se operacional por meio de um massivo estímulo fiscal voltado ao complexo industrial-militar, mesmo diante de tensões inflacionárias e de taxas básicas de juros que atingiram 21% ao ano (CSIS, 2025). O ano de 2025 marcou um ponto de inflexão histórico: pela primeira vez, a estatal Gazprom exportou maior volume de gás natural para a China do que para o conjunto do mercado europeu, com o gasoduto *Power of Siberia* ultrapassando sua capacidade projetada de 38,8 bilhões de metros cúbicos (The Electricity Hub, 2026). Essa reorientação estrutural, combinada ao uso extensivo de uma "frota fantasma" de petroleiros para contornar o teto de preços ocidental, garantiu o fluxo contínuo de divisas ao Kremlin.

Politicamente, Moscou adotou uma postura de cautela analítica e cálculo frio. O porta-voz Dmitry Peskov manteve a classificação dos EUA como "país inamistoso", evitando triunfalismos precoces (Al Jazeera, 2024). Estrategicamente, o Kremlin desenhou uma espécie de "Teoria do Louco Reversa", apostando que a índole estritamente transacional de Donald Trump culminaria no esvaziamento do apoio financeiro e militar à Ucrânia, encarado por Washington como um encargo sem retorno econômico. A tática de Moscou traduziu-se em uma "paciência agressiva", aguardando que a imprevisibilidade norte-americana corroesse por dentro a coesão da OTAN e forçasse Kiev a concessões territoriais. Conceitualmente, a Rússia operacionalizou uma *virtù* oportunista (Maquiavel, 2010). O Kremlin antecipou a fragmentação do consenso ocidental e utilizou a incerteza gerada pela diplomacia volátil dos EUA para sedimentar sua

"estratégia de exaustão", garantindo a viabilidade material de sua economia de guerra através da integração irreversível com o mercado asiático (CSIS, 2025; The Electricity Hub, 2026).

Em contraste com a adaptabilidade sino-russa, a União Europeia sob a pressão do biênio 2025-2026 converteu-se no estudo de caso emblemático do fenômeno do sub-equilíbrio (*underbalancing*), teorizado por Schweller (2006): a inércia institucional e as divisões políticas internas impediram a gestação de uma resposta coesa e autônoma à coerção econômica e às incertezas defensivas impostas pelos EUA. A vulnerabilidade do modelo europeu focado em exportações ficou evidente quando a indústria automobilística alemã registrou uma retração de 14% em suas vendas para o mercado norte-americano nos primeiros trimestres de 2025 (KPMG, 2025). Diante do risco iminente de desamparo em relação ao guarda-chuva de segurança transatlântico, os governos europeus aceleraram suas despesas militares. Em 2025, pela primeira vez na história recente, todos os membros europeus da OTAN atingiram a meta de aplicar 2% do PIB em defesa, emergindo debates na cúpula de Haia para estabelecer um novo patamar fixado em 5% até 2035 (SIPRI, 2025).

Contudo, embora a perspectiva de rearmamento indique uma mobilização orçamentária inédita, o bloco europeu permaneceu paralisado em um estado de sub-equilíbrio político (Schweller, 2006). A ausência de uma doutrina militar unificada e a rivalidade de interesses entre as elites nacionais impediram a conversão do capital financeiro em capacidade de dissuasão autônoma. Enquanto o presidente francês Emmanuel Macron reiterava discursos sobre a "soberania estratégica", a liderança da OTAN, sob o Secretário-Geral Mark Rutte, recorreu à tática da "lisonja estratégica" (*strategic flattery*), elogiando publicamente a assertividade de Washington para tentar manter os EUA engajados na defesa do continente (Político, 2026). Sob a ótica do Realismo Neoclássico, essa dissonância escancara a fragilidade da posição europeia. A falta de coesão de elite e a dependência histórica deixaram a Europa exposta à *Fortuna* maquiavélica (Rose, 1998; Maquiavel, 2010). A "lisonja estratégica" funcionou como um dique diplomático precário e paliativo, revelando a incapacidade do bloco de responder autonomamente aos choques do sistema internacional.

Por fim, o Brasil converteu-se no principal laboratório empírico para testar os limites de autonomia de uma potência média emergente do Sul Global frente à coerção hegemônica direta, adotando uma reinterpretação pragmática da doutrina do "Não-Alinhamento Ativo" (Fortin; Heine; Ominami, 2023). Diante da imposição da tarifa punitiva de 50% em julho de 2025 via *Executive Order 14323*, o governo brasileiro enfrentou uma profunda assimetria de poder que inviabilizava a aplicação de retaliações comerciais equivalentes, as quais seriam economicamente destrutivas para o setor produtivo nacional. Sob a lente analítica do Realismo Neoclássico, a postura diplomática brasileira é explicada não apenas pelas pressões do sistema internacional, mas pelo papel mediador das variáveis intervenientes domésticas (Rose, 1998; Schweller, 2006). A Ordem Executiva da Casa Branca instrumentalizou de forma explícita as divisões políticas internas brasileiras ao citar abertamente decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e a regulação de *big techs* (CRAI, 2025; Federal Register, 2025).

A ausência crônica de um consenso de elite comprometeu a capacidade de resposta coesa do Estado brasileiro (Schweller, 2006): enquanto o Poder Executivo adotava a linha de "conter e engajar" (CEBRI, 2025) para isolar a retórica agressiva de Washington e proteger as exportações do agronegócio e da indústria, setores da oposição no Congresso Nacional e frações do empresariado interpretavam as sanções externas como fruto de desacertos da política interna ou de alinhamentos ideológicos globais. Essa fricção entre os Poderes e a paralisia no Legislativo inviabilizaram a aprovação de medidas compensatórias de maior alcance, confirmando o diagnóstico de sub-equilíbrio induzido pela polarização política (Schweller, 2006).

Para mitigar tais vulnerabilidades sem precipitar um rompimento catastrófico com Washington, a diplomacia do Itamaraty atuou para blindar os canais burocráticos e comerciais de negociação, isolando-os do ruído da política de cúpula. Como consequência estrutural involuntária, a coerção norte-americana acabou empurrando o Brasil para uma integração econômica e financeira ainda mais profunda com a China. O comércio bilateral sino-brasileiro alcançou o

patamar histórico de US\$ 171 bilhões em 2025 (Global Times, 2026). O Brasil aproveitou sua atuação no BRICS para impulsionar mecanismos de pagamento alternativos e expandir o uso do Renminbi (RMB) em suas reservas internacionais e transações comerciais (Araripe; Peruffo; Cunha, 2025). O país demonstrou que, para as potências médias emergentes, a sobrevivência e a soberania na era da "Hegemonia da Volatilidade" dependem da construção de diques fundados na diversificação radical de parcerias estratégicas.

Conclusão

A análise comparativa das reações estatais à "Hegemonia da Volatilidade" no biênio 2024-2026 revela uma transformação estrutural na gramática do poder global e na dinâmica da anarquia internacional (Rose, 1998; Salles, 2023). A *Madman Theory* (Teoria do Louco), ressuscitada e amplificada a partir de Washington como instrumento deliberado de barganha coercitiva, deixou de ser um mero recurso tático de conjuntura para se consolidar como o próprio princípio organizador das relações internacionais contemporâneas (Ellsberg, 1959; McManus, 2021). Contudo, como demonstrado empiricamente, os impactos dessa volatilidade hegemônica não foram homogêneos: seus efeitos sobre a estabilidade dos Estados foram decisivamente mediados e transformados pelas capacidades extrativas internas e pelo grau de coesão das elites de cada ator envolvido (Rose, 1998; Schweller, 2006).

Retornando às lições clássicas de Maquiavel (2010), torna-se possível tipificar conceitualmente o desempenho estratégico dos atores analisados diante da tempestade da *Fortuna*. Os Estados Unidos demonstraram uma *virtù* ofensiva, instrumentalizando o caos e a imprevisibilidade para quebrar a inércia burocrática das instituições multilaterais e forçar renegociações assimétricas (Maquiavel, 2010; McManus, 2021). A República Popular da China exercitou uma *virtù* de resistência estrutural, mobilizando sua alta capacidade extrativa para erguer "diques" tecnológicos e comerciais que absorveram os choques tarifários e aceleraram sua autonomia estratégica (Rose, 1998; Maquiavel, 2010; NBS, 2025). A Federação Russa, por sua vez, operou mediante uma *virtù* oportunista, explorando as fissuras e a estafa da cooperação ocidental para consolidar sua economia de guerra e ancorar definitivamente seu eixo energético na Ásia (Maquiavel, 2010; CSIS, 2025; The Electricity Hub, 2026).

Em contrapartida, as respostas da União Europeia e do Brasil evidenciaram as limitações impostas pelas variáveis intervenientes domésticas (Rose, 1998; Schweller, 2006). A União Europeia, paralisada pela fragmentação institucional e pela ausência de uma doutrina de defesa unificada, converteu-se no caso clássico de sub-equilíbrio (*underbalancing*), recorrendo à "lisonja estratégica" como um dique paliativo e precário frente à perda de previsibilidade do guarda-chuva transatlântico (SIPRI, 2025; Politico, 2026; Schweller, 2006).

O Brasil, sob o fogo cruzado de coercitivas tarifas punitivas (*Executive Order 14323*), viu sua capacidade de retaliação e resposta coesa ser severamente tolhida pela profunda polarização política e pela ausência de consenso de elite entre os Poderes (Federal Register, 2025; Schweller, 2006). Para preservar a estabilidade institucional e evitar o colapso de setores produtivos, o país navegou a crise por meio de um pragmatismo defensivo balizado pelo "Não-Alinhamento Ativo", que, se por um lado evitou a escalada do conflito direto com Washington, por outro acelerou a inserção financeira e comercial brasileira na órbita de Pequim e do BRICS (Fortin; Heine; Ominami, 2023; Araripe; Peruffo; Cunha, 2025; CEBRI, 2025).

Conclui-se que o horizonte da ordem internacional de 2026 não aponta para a restauração das normas do institucionalismo liberal, mas para a consolidação de uma "multipolaridade desordenada" (Rose, 1998; Fortin; Heine; Ominami, 2023). Nesse novo teatro global, a segurança e a soberania não pertencem aos atores que buscam o amparo passivo de regras abstratas, mas àqueles que, como advertiu o pensador florentino, possuem a audácia política de construir seus próprios diques materiais antes que a tempestade se manifeste, internalizando a volatilidade não como um acidente passageiro, mas como a constante estrutural do século XXI (Maquiavel, 2010; Salles, 2023).

Referências

- AL JAZEERA. 'Too early to rejoice': Why Russia isn't celebrating Trump win – yet. **Al Jazeera**, Doha, 7 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2024/11/7/why-russia-isnt-celebrating-trump-win-us-election>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- ARARIPE, Luciana; PERUFFO, Letícia; CUNHA, André Moreira. Challenging Dollar Dominance? How Brazil Responds to RMB Internationalization. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 1-22, 2025. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/3HPZn3K5Qt53fVxN5Sz466v/?format=html&lang=en>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- BUDGET LAB. **State of U.S. Tariffs: October 2025 Update**. Yale Budget Lab, New Haven, out. 2025. Disponível em: <<https://budgetlab.yale.edu/research/state-us-tariffs-october-30-2025>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- CEBRI. Contain and Engage: Brazil's Strategy for Trump 2.0. **CEBRI-Journal**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 14, p. 45-60, 2025. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/en/artigo/216/contain-and-engage>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- CHATHAM HOUSE. Trump's Davos speech backed off escalation in Greenland. London: **Chatham House**, 22 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/2026/01/trumps-davos-speech-backed-escalation-greenland-will-not-prevent-eu-rush-strategic-autonomy>> Acesso em: 25 jan. 2026.
- CRA. **Brazil at the Crossroads: Navigating the Ripple Effects of Trump's Tariffs**. Boston: Charles River Associates, jul. 2025. Disponível em: <<https://www.crai.com/insights-events/publications/brazil-at-the-crossroads-navigating-the-ripple-effects-of-trumps-tariffs/>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- CSIS. **The Russian Economy in 2025: Between Stagnation and Militarization**. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2025. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-russian-economy-in-2025-between-stagnation-and-militarization/>>. Acesso em: 20 jan. 2026.
- CUSTOMS GENERAL ADMINISTRATION OF CHINA. **China's trade ends 2025 with record \$1.2 trillion surplus**. Beijing: GACC, 14 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/china/chinas-trade-ends-2025-with-record-trillion-dollar-surplus-despite-trump-tariffs-2026-01-14/>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- ELLSBERG, Daniel. **The Political Uses of Madness**. Lecture delivered at the Lowell Institute, Boston, 1959.
- FEDERAL REGISTER. **Addressing Threats to the United States by the Government of Brazil**. Executive Order 14323. Washington, D.C.: Federal Register, v. 90, n. 145, 30 jul. 2025. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/documents/2025/07/30/eo14323>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos (ed.). **Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option**. London: Anthem Press, 2023.
- GLOBAL TIMES. **Brazil-China trade reaches historic high in 2025**. Beijing: Global Times, 15 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/page/202601/1305412.shtml>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- HALDEMAN, H. R. **The Ends of Power**. New York: Times Books, 1978.
- KPMG. **US influence on German car makers: Tariffs impact analysis**. Munich: KPMG International, mai. 2025. Disponível em: <<https://kpmg.com/de/en/insights/geopolitics/us-influence-on-german-car-makers.html>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- MCMANUS, Roseanne W. Crazy Like a Fox? Are Leaders with Reputations for Madness More Successful at International Coercion?. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 51, n. 1, p. 275-293, 2021.
- NBS. **Communiqué on National Expenditures on Science and Technology in 2024**. Beijing: National Bureau of Statistics of China, 2025. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202509/t20250901_1958412.html> Acesso em: 20 jan. 2026.
- POLÍTICO. With Greenland push, Trump once again thinks he's got the cards. **Politico**, Brussels, 9 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.politico.com/news/2026/01/09/trump-greenland-strategy-push-nato-00720196>> Acesso em: 20 jan. 2026.
- ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, Cambridge, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.
- SALLES, Lucio Massafferri. **A arquitetura do caos: guerra híbrida, operações psicológicas e manipulação digital**. Rio de Janeiro: Editora FiloCzar, 2023.
- SCHELLING, Thomas C. **The Strategy of Conflict**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SIPRI. **NATO's New Spending Target: Challenges and Risks**. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, jun. 2025. Disponível em: <<https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2025/natos-new-spending-target>> Acesso em: 20 jan. 2026.

THE ELECTRICITY HUB. **China Gets 38.8bcm of Russian Gas in 2025**. The Electricity Hub, 12 jan. 2026. Disponível em: <<https://theelectricityhub.com/china-gets-38-8bcm-of-russian-gas-in-2025/>> Acesso em: 20 jan. 2026.

US CENSUS BUREAU. **Trade in Goods with China: 2025**. Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, 2026. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>> Acesso em: 20 jan. 2026.

Funções de colaboração exercidas

Mariane Silverio

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

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

A cooperação Brasil-China e o papel do complexo econômico-industrial da saúde

Brazil-China cooperation and the role of the health economic-industrial complex

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.155015>

Milaine Aparecida Pichitelli
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil
milainepichitelli@gmail.com  

Diego Pautasso
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil
dgpautasso@gmail.com  

Jarbas Ricardo Almeida Cunha
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil
jarbas.cunha@fiocruz.br  

Resumo

A reconfiguração da ordem internacional, marcada pela ascensão da China e pela reorganização das cadeias globais de valor, recoloca a política industrial e a soberania sanitária no centro do debate sobre desenvolvimento no Sul Global. Neste contexto, o artigo investiga em que medida e a cooperação Brasil-China na área da saúde pode contribuir para a reindustrialização do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) e para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Com base em revisão bibliográfica e análise documental de acordos bilaterais, planos estratégicos e instrumentos de política industrial, argumenta-se que essa cooperação evoluiu de intercâmbios técnicos para iniciativas com potencial estruturante, especialmente a partir da pandemia de COVID-19. A crise evidenciou vulnerabilidades históricas do CEIS e impulsionou processos de transferência tecnológica, produção local de vacinas e ampliação de capacidades institucionais. No período pós-2023, a articulação entre cooperação internacional e a Nova Indústria Brasil (NIB) indica tentativa de converter a parceria em instrumento de neointustrialização. Conclui-se que a cooperação Brasil-China em saúde constitui oportunidade estratégica de transformação produtiva, mas seu resultado permanecem condicionados à consolidação de um projeto nacional de desenvolvimento capaz de coordenar políticas industriais, fortalecer instituições públicas de ciência e saúde e promover a internalização de tecnologias.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Reindustrialização; Complexo Econômico-Industrial da Saúde; Relações Brasil-China; Soberania sanitária.

Abstract

The reconfiguration of the international order, marked by the rise of China and the reorganization of global value chains, has placed industrial policy and health sovereignty back at the center of the debate on development in the Global South. In this context, this article investigates the extent to which Brazil-China cooperation in the health sector can contribute to the reindustrialization of the Health Economic-Industrial Complex (CEIS) and to strengthening Brazil's Unified Health System (SUS). Based on a literature review and documentary analysis of bilateral agreements, strategic plans, and industrial policy instruments, the article argues that this cooperation has evolved from technical exchanges to initiatives with structural potential, particularly in the aftermath of the COVID-19 pandemic. The health crisis exposed the CEIS's long-standing vulnerabilities while fostering technology transfer, local vaccine production, and the expansion of institutional capacities. In the post-2023 period, the articulation between international cooperation and the New Industry Brazil (NIB) policy signals an attempt to transform this partnership into an instrument of neo-industrialization. The article concludes that Brazil-China health cooperation represents a strategic opportunity for productive transformation.

Keywords: South-South Cooperation; Reindustrialization; Health Economic-Industrial Complex; Brazil-China Relations; Health Sovereignty.

Recebido: 20 Abril 2026
Aceito: 19 Agosto 2026

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram 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 Compartilha-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

A reconfiguração da ordem internacional nas primeiras décadas do século XXI tem sido marcada pela ascensão da China, pela reorganização das cadeias globais de valor e pelo deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial para a Ásia Oriental (Oliveira, 2004; Pautasso, 2009; 2021; 2024). Esse processo tem sido acompanhado pela intensificação da cooperação Sul-Sul e pela ampliação da presença chinesa em setores estratégicos, inclusive na governança global da saúde (Tang *et al.*, 2017; Jiahan, 2020). A pandemia de COVID-19 aprofundou essas transformações ao expor vulnerabilidades estruturais nas cadeias globais de suprimentos, particularmente no setor de saúde, revelando a elevada concentração produtiva de insumos estratégicos e a dependência de países em relação a centros tecnológicos consolidados.

No caso brasileiro, a crise sanitária evidenciou fragilidades acumuladas ao longo de décadas de desindustrialização e de enfraquecimento das políticas de ciência, tecnologia e inovação. Conforme argumenta Pochmann (2021), o padrão de inserção internacional adotado a partir dos anos 1990 contribuiu para a reprimarização produtiva e para a perda de densidade industrial e precoce passagem para uma economia de serviços pouco sofisticados. No campo da saúde, essas transformações impactaram diretamente o Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), conceito desenvolvido por Gadelha (2018; 2022) para designar a articulação entre produção industrial, inovação tecnológica e políticas públicas. A dependência de Ingredientes Farmacêuticos Ativos (IFAs), equipamentos médico-hospitalares e tecnologias diagnósticas tornou-se evidente durante a pandemia, comprometendo a capacidade de resposta autônoma do Sistema Único de Saúde (SUS) (Sabbatini; Fonseca, 2021).

Paralelamente, as relações sino-brasileiras, restabelecidas em 1974 e elevadas ao status de Parceria Estratégica em 1993 (Becard, 2008; Biato Junior, 2010), adensaram-se ao longo do século XXI, especialmente nos campos comercial e financeiro. Estudos como os de Becard (2011), Fares (2016) e Pautasso (2021) destacam que a consolidação da China como principal parceiro comercial do Brasil desde 2009 representa apenas uma dimensão de uma interação mais ampla, que envolve cooperação científica, tecnológica e coordenação política em fóruns multilaterais. Dantas (2019; 2023) observa, contudo, que persistem limites estruturais que condicionam os resultados efetivos da cooperação Sul-Sul.

A saúde, inicialmente modesta na agenda bilateral, adquiriu centralidade durante a pandemia de COVID-19. A parceria entre o Instituto Butantan e a empresa chinesa Sinovac para a produção da CoronaVac, com transferência de tecnologia, tornou-se marco da cooperação sanitária recente (Fernandes, 2024). Segundo Santos *et al.* (2025), esse episódio evidenciou tanto a importância estratégica da cooperação com a China quanto à vulnerabilidade estrutural do Brasil nas cadeias globais de insumos em saúde. Ao mesmo tempo, a incorporação da chamada Rota da Seda da Saúde à Iniciativa Cinturão e Rota ampliou o escopo da diplomacia sanitária chinesa (Tang *et al.*, 2017; Jiahan, 2020; Pautasso; Nogara, 2024).

Apesar do incremento dos estudos sobre as relações Brasil-China, permanece uma lacuna quanto à análise da cooperação em saúde como instrumento de desenvolvimento e reindustrialização do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS). Diante desse cenário, este artigo investiga sob quais condições a cooperação Brasil-China na área da saúde pode contribuir para a reindustrialização do CEIS e para o fortalecimento do SUS. Busca-se compreender como essa parceria pode impulsionar a neoindustrialização e se configurar como vetor para desenvolver capacidades produtivas, tecnológicas e institucionais do Estado brasileiro, de modo a superar os entraves estruturais da inserção brasileira nas cadeias globais de valor (Hiratuka; Sarti, 2017; Nassif *et al.*, 2018).

Parte-se da hipótese de que a cooperação sino-brasileira em saúde pode operar como vetor de reindustrialização apenas quando atender a três critérios simultâneos: (i) transcender a lógica da inserção subordinada em cadeias globais de valor, evitando a especialização em segmentos de baixo valor agregado sob comando de oligopólios transnacionais; (ii) articular-se a um regime macroeconômico consistente, com taxa de câmbio próxima ao equilíbrio industrial e juros reais

compatíveis com o retorno do capital; e (iii) promover transferência tecnológica mensurável não pelo acesso a produtos acabados, mas pela diversificação produtiva e pelo aprendizado institucional (Nassif *et al.*, 2018; Hiratuka; Sarti, 2017). A cooperação Sul-Sul, contudo, não constitui vetor automático de desenvolvimento, mas campo de disputa cujos resultados dependem da capacidade de coordenação estratégica do Estado brasileiro e da consolidação de um projeto nacional de desenvolvimento (Dantas, 2023).

O objetivo geral do artigo é analisar a cooperação Brasil-China em saúde à luz da reconfiguração da ordem internacional e do esforço brasileiro de neoindustrialização. Especificamente, busca-se: (i) contextualizar historicamente a formação das bases institucionais da parceria bilateral (Becard, 2008; Biato Junior, 2010); (ii) examinar a evolução da cooperação sanitária, com ênfase no período da pandemia (Fernandes, 2024; Santos *et al.*, 2025); e (iii) avaliar os impactos recentes dessa cooperação sobre o CEIS no âmbito das políticas industriais contemporâneas (Gadelha, 2018; 2022).

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e análise documental de acordos bilaterais Brasil-China na área da saúde, do Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024–2026 (Nova Indústria Brasil), da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do CEIS e de documentos oficiais e normativos relacionados à cooperação sanitária produzidos pelo governo brasileiro. A investigação articula dimensões geopolíticas, produtivas e institucionais, compreendendo a cooperação sanitária como parte de disputas mais amplas por autonomia tecnológica e desenvolvimento no Sul Global. Ao articular cooperação Sul-Sul, política industrial e soberania sanitária, o artigo busca contribuir para o debate sobre as possibilidades e os limites da parceria Brasil-China como instrumento de fortalecimento do projeto nacional de desenvolvimento voltado ao setor sanitário.

Panorama das relações sino-brasileiras pós-1974

O restabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e China, em 1974, resultou da convergência entre transformações sistêmicas da ordem internacional e reorientações estratégicas domésticas em ambos os países. No plano global, a distensão da Guerra Fria e a aproximação sino-estadunidense abriram espaço para a reinserção internacional da China após a ruptura sino-soviética e o esgotamento da Revolução Cultural. No plano doméstico, Beijing iniciava um processo gradual de reorientação pragmática de sua política externa, de modo a superar o isolamento e criar as condições para alavancar a modernização no contexto da política de Reformas e Abertura (Fares, 2016).

No caso brasileiro, a diplomacia do chamado Pragmatismo Responsável buscava ampliar margens de autonomia internacional por meio da diversificação de parceiros comerciais e políticos, reduzindo a dependência histórica em relação ao eixo atlântico. A aproximação com a China inseriu-se nessa estratégia de autonomia pela diversificação, antecipando movimento mais amplo de deslocamento do centro de gravidade da economia mundial do Atlântico Norte para a Ásia-Pacífico (Oliveira, 2004). Desde sua origem, portanto, a relação sino-brasileira combinou cálculo geopolítico e busca por maior flexibilidade estratégica no sistema internacional.

Entre as décadas de 1970 e 1980, o aprofundamento da cooperação ocorreu de forma gradual e ainda limitada economicamente. Conforme observa Becard (2008; 2011), esse período foi marcado sobretudo pela construção de confiança diplomática e pela celebração de acordos setoriais que lançaram as bases institucionais da futura parceria estratégica. Embora o intercâmbio comercial permanecesse modesto, foram estabelecidos instrumentos relevantes de cooperação em comércio, transporte, energia, ciência e tecnologia. O programa CBERS, iniciado nos anos 1980, constitui exemplo emblemático: ao desenvolver conjuntamente satélites de sensoriamento remoto, Brasil e China construíram capacidades científicas e industriais compartilhadas, demonstrando que a relação poderia transcender a lógica estritamente comercial e alcançar dimensões tecnológicas estratégicas. Essa trajetória é relevante para o problema investigado neste artigo porque demonstra que a cooperação sino-brasileira passou a incorporar mecanismos de

desenvolvimento de capacidades tecnológicas e institucionais, condição necessária para compreender seu potencial posterior de contribuição à reindustrialização do CEIS.

A década de 1990 introduziu condicionantes sistêmicos e domésticos que afetaram de maneira desigual as trajetórias de ambos os países. O colapso da União Soviética e a consolidação da hegemonia estadunidense, acompanhados da difusão do receituário neoliberal, redefiniram o ambiente internacional. No Brasil, as reformas orientadas pela liberalização comercial e financeira, combinadas à reorientação macroeconômica, resultaram em perda de densidade industrial e reprimarização da pauta exportadora (Pochmann, 2021). Tratou-se de um processo precoce e negativo, conforme evidenciam Oreiro e Feijó (2010), de perda persistente da participação industrial no emprego e no valor adicionado, acompanhada de reprimarização da pauta exportadora.

Em contraste, a China adotou estratégia de inserção internacional marcada por forte coordenação estatal, gradualismo e controle estratégico da abertura. Em vez de integração passiva às cadeias globais, Beijing buscou internalizar capacidades produtivas, tecnológicas e organizacionais, combinando políticas industriais, comerciais e cambiais com atração seletiva de investimento estrangeiro direto. Esse percurso permitiu ascensão acelerada na hierarquia produtiva internacional e crescente sofisticação exportadora (Pautasso, 2009). A assimetria estrutural que emergiria na relação bilateral nas décadas seguintes decorre, em grande medida, dessas trajetórias divergentes de inserção internacional.

Apesar dessas diferenças, a formalização da Parceria Estratégica em 1993 representou marco qualitativo na relação. Como destaca Biato Junior (2010), a institucionalização da parceria ampliou a coordenação política e consolidou convergência em fóruns multilaterais. Nesse cenário, a consolidação da China como principal parceiro comercial do Brasil, a partir de 2009, proporcionou grandes superávits comerciais, mas também coincidiu com um processo de desindustrialização e reprimarização das exportações iniciado com as “décadas perdidas”. Apesar das discrepâncias tecnológicas e econômicas vigentes entre os países, Braga e Matos (2025) destacam que não se trata de relações de subordinação, na medida em que a China não estabelece condicionalidades políticas e financeiras.

Paralelamente, ampliaram-se investimentos diretos chineses em setores estratégicos brasileiros, como energia, petróleo e telecomunicações (Becard; Macedo, 2014). A criação, em 2004, da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) aprofundou a institucionalização do diálogo bilateral, permitindo uma coordenação mais sistemática de projetos estratégicos. A participação conjunta no agrupamento BRICS reforçou a dimensão política da parceria e ampliou a cooperação financeira e institucional, inclusive com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento.

Entretanto, a partir de 2016, a política externa brasileira passou por inflexões que afetaram o ritmo e a densidade da cooperação. O governo Temer adotou postura mais comercialista e menos orientada à articulação Sul-Sul. Sob Jair Bolsonaro, tensões diplomáticas e retórica ideológica anti-chinesa coexistiram com a manutenção e até ampliação dos fluxos comerciais e de investimento, revelando a resiliência estrutural da interdependência econômica (Castelli; Oliveira, 2023). A paradiplomacia, como no caso do Consórcio do Nordeste, tornou-se instrumento relevante para preservar canais de cooperação subnacionais (Nascimento; Clementino, 2024).

No terceiro mandato de Lula, observa-se esforço explícito de requalificação estratégica da parceria, com ênfase em ciência, tecnologia, transição energética, economia digital e financiamento ao desenvolvimento (Castelli; Oliveira, 2023). O perfil recente dos acordos firmados indica tentativa de ampliar o conteúdo tecnológico da relação e superar parcialmente a dependência baseada em commodities. Essa inflexão ocorre em contexto internacional marcado por rivalidade sino-estadunidense e pela ascensão da China e sua BRI como projeto alternativo de globalização (Pautasso; Nogara, 2024). Essa mudança de perfil constitui elemento central da questão de pesquisa, pois desloca a cooperação

bilateral de uma agenda predominantemente comercial para iniciativas com potencial de fortalecimento de capacidades produtivas e tecnológicas no setor da saúde.

Ao mesmo tempo, Duarte e Dutra (2025) ressaltam que a intensificação das relações sino-brasileiras deve ser situada em um contexto mais amplo de reconfiguração geopolítica e competição sistêmica, no qual a China amplia sua presença por meio de instrumentos financeiros, comerciais e infraestruturais que reordenam fluxos globais de poder. Esse deslocamento do epicentro dinâmico da economia mundial do Atlântico Norte para a Ásia do Leste tem redefinido a inserção externa brasileira, estabelecendo a China como parceira prioritária. É nesse ponto que a cooperação em saúde adquire relevância estratégica em razão do potencial para articular transferência tecnológica, política industrial e fortalecimento de capacidades estatais. Isso, contudo, passa pela capacidade de fortalecimento do projeto nacional de desenvolvimento.

Panorama das relações sino-brasileiras pós-1974

A cooperação sino-brasileira na área da saúde deve ser compreendida em suas fases distintas de densidade institucional e significado estratégico. Sua evolução revela deslocamento gradual de intercâmbios técnicos pontuais para iniciativas com maior abrangência. O contexto da pandemia de COVID-19, nesse sentido, e o retorno de Lula, em seu terceiro mandato, deram novo impulso à cooperação em saúde, com potencial impacto no Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS).

Embora os primeiros movimentos concretos na área da saúde remontem ao final da década de 1980, a cooperação permaneceu, por décadas, relativamente periférica na agenda bilateral. Becard (2008) registra a missão de pesquisadores da Fiocruz e do CPQBA/Unicamp à China, em 1987, como marco inicial da cooperação técnico-científica no setor. A assinatura, em 1994, do Ajuste no Setor de Medicina Tradicional Chinesa e Fitofármacos complementou o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982, prevendo formação de recursos humanos e intercâmbio técnico (Brasil, 1994).

Essas iniciativas indicam disposição de ambos os Estados de incorporar a saúde à agenda de cooperação, mas não alteraram substancialmente a inserção brasileira nas cadeias globais de insumos estratégicos. Como observa Dantas (2019; 2023), até o período imediatamente anterior à pandemia, a cooperação Sul-Sul entre Brasil e China concentrou-se majoritariamente em intercâmbios acadêmicos, seminários e projetos pontuais, com limitada internalização tecnológica. Mesmo parcerias relevantes, como a estabelecida entre Fiocruz e o Escritório de Saúde de Qingdao (Monteiro, 2012), reforçaram capacidades institucionais, mas não configuraram mudança estrutural no padrão produtivo brasileiro.

Nesse período, portanto, a cooperação em saúde caracterizou-se por modesto desdobramento para áreas tecnológicas e industriais. Ela coexistia com a crescente interdependência econômica bilateral, mas permanecia dissociada de estratégia sistemática de reindustrialização do setor farmacêutico ou de equipamentos médicos. Enquanto isso, se aprofundava a vulnerabilidade estrutural do CEIS, marcada pela dependência de Ingredientes Farmacêuticos Ativos (IFAs), medicamentos e dispositivos importados (Gadelha; Temporão, 2018; Sabbatini; Fonseca, 2021).

A pandemia de COVID-19 representou um momento de inflexão qualitativa. Como argumentam Santos *et al.* (2025), a crise sanitária expôs de forma contundente a dependência brasileira de importações de IFAs, insumos hospitalares e equipamentos médicos, revelando fragilidades acumuladas ao longo de décadas de desindustrialização. A interrupção das cadeias globais de suprimentos, combinada com restrições à exportação por parte de países produtores, demonstrou os limites de uma inserção passiva nas cadeias globais de valor em saúde.

Nesse contexto, a cooperação com a China adquiriu centralidade estratégica, ainda que tenha se desenvolvido em ambiente político nacional marcado por tensões diplomáticas e por uma postura refratária do governo federal à aproximação sino-brasileira, durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019–2022), em especial nesse tema. A parceria entre o

Instituto Butantan, vinculada ao governo do Estado de São Paulo, e a empresa Sinovac Biotech para a produção da CoronaVac constituiu, assim, não apenas um marco sanitário, mas também um movimento institucional de caráter subnacional. Conforme Fernandes (2024), o acordo não se limitou à aquisição de imunizantes, mas incorporou cláusulas de transferência tecnológica, internalização progressiva de etapas produtivas e capacitação técnica, permitindo ao país ampliar sua autonomia relativa no complexo econômico-industrial da saúde (CEIS). A construção do Centro de Produção Multipropósito de Vacinas (CPMV), inaugurado em 2022, consolidou esse processo ao expandir a capacidade instalada de fabricação de imunobiológicos, reforçando a infraestrutura nacional, apesar da diplomacia brasileira sob Bolsonaro. Ou seja, esse episódio reforça o argumento central do artigo ao demonstrar que a cooperação internacional pode contribuir para reduzir vulnerabilidades produtivas por meio da transferência de tecnologia e da internalização de capacidades, desde que articulada a estratégias nacionais de desenvolvimento.

Paralelamente, a *Belt and Road Initiative* (BRI), que foi assumindo formas de uma globalização alternativa sob liderança de Beijng (Pautasso; Nogara, 2024), incorporou a questão sanitária, sob a chamada “Rota da Seda da Saúde” (Tang *et al.*, 2017; Jiahan, 2020). Durante a pandemia de COVID-19, a chamada “diplomacia da vacina” projetou Beijing como importante provedor de bens públicos sanitários, especialmente para países de renda média e baixa, combinando envios bilaterais com participação em mecanismos multilaterais. Esse protagonismo ganhou relevo adicional em um contexto de enfraquecimento do multilateralismo sanitário liderado pelos Estados Unidos, culminando na retirada formal do país da Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2025. Conforme demonstram Shang e Huang (2026), a saída estadunidense criou um vácuo financeiro e político na governança global da saúde, ao mesmo tempo em que ampliou a margem de manobra chinesa dentro da OMS, ao fortalecer sua posição por meio de contribuições financeiras, expertise técnica, mobilização de pessoal e insumos em saúde.

A atuação da China no fornecimento de vacinas, equipamentos médicos, infraestrutura hospitalar e cooperação regulatória ampliou sua presença no Sul Global. Nesse contexto, a expansão da cooperação sanitária integra uma estratégia mais ampla de projeção internacional da China, voltada simultaneamente ao fortalecimento da infraestrutura de saúde, à ampliação da cooperação internacional e à consolidação de sua liderança na governança global da saúde (Yuan, 2023). Ainda assim, a existência de acordos de cooperação ou de transferência tecnológica não implica acesso irrestrito ao conhecimento crítico nem autonomia produtiva imediata, uma vez que seus resultados dependem das condições negociadas entre as partes e da capacidade nacional de absorção tecnológica.

No terceiro mandato de Lula, o governo brasileiro tem buscado adensar o relacionamento bilateral, incluindo a cooperação em saúde, articulando-a ao esforço da neoindustrialização sob a política da Nova Indústria Brasil (NIB). O Plano de Ação para a Neoindustrialização (2024–2026) estabelece, em sua Missão 2, o desenvolvimento de um Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) resiliente como prioridade estratégica (Brasil, 2024). Como veremos, além de reduzir a dependência de importações de insumos de saúde, atualmente na ordem de 90%, o fortalecimento desse setor industrial da saúde incorpora tecnologias sofisticadas e garante sustentabilidade ao SUS. Como será discutido na seção seguinte, é justamente a articulação entre essa estratégia de neoindustrialização e a cooperação Brasil–China que permitirá avaliar em que medida essa parceria pode contribuir para a reindustrialização do CEIS e para o fortalecimento do SUS.

O CEIS e a cooperação sino-brasileira como instrumento de reindustrialização

O período posterior à pandemia de COVID-19 coincide com uma inflexão explícita na estratégia brasileira de desenvolvimento industrial, materializada na Nova Indústria Brasil (NIB). Diferentemente das fases anteriores da cooperação sanitária, marcadas por intercâmbios técnicos pontuais ou respostas emergenciais à crise, a etapa inaugurada

a partir de 2023 insere a saúde no centro de uma política industrial estruturada, conferindo ao CEIS papel estratégico na reconstrução produtiva nacional (Gadelha, 2022; Brasil, 2024).

Coordenada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), a NIB organiza-se em seis missões estruturantes, entre as quais a Missão 2 estabelece como prioridade o desenvolvimento de um CEIS resiliente. Conforme analisam Inhudes *et al.* (2025), a chamada “Missão Saúde” retoma o protagonismo estatal na indução de investimentos e na coordenação de instrumentos financeiros, articulando crédito reembolsável (via BNDES), recursos não reembolsáveis (via Finep/FNDCT), compras públicas e regulação sanitária para fortalecer a base produtiva e tecnológica do setor. Entre os desafios centrais destacam-se o alinhamento entre política industrial e comércio exterior, o adensamento das cadeias produtivas prioritárias, tais como medicamentos, IFAs, vacinas, hemoderivados e dispositivos médicos. O SUS, e o consequente poder de compra estatal, pode alavancar o CEIS a partir de políticas industriais, comerciais e tecnológicas.

Nesse novo enquadramento institucional, a cooperação com a China deixa de operar apenas como instrumento diplomático ou solução conjuntural e passa a ser incorporada como vetor potencial de internalização tecnológica. As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) assumem papel central ao articular governo, instituições públicas e empresas privadas com o objetivo de promover transferência de tecnologia e produção local. Acordos recentes ilustram esse deslocamento qualitativo, tais como a parceria entre Hotgen e Bahiafarma para produção de testes diagnósticos, o acordo entre Tecpar e Sinovac para fornecimento de vacinas contra a raiva humana (Brasil, 2025b) e a transferência de tecnologia para produção de insulina glargina entre Gan & Lee e Fiocruz/Biommm (Brasil, 2025a) indicam esforço deliberado de inserção em segmentos de maior valor agregado.

A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do CEIS reforça essa diretriz ao estabelecer metas ambiciosas de produção nacional, 50% das necessidades estratégicas até 2026 e 70% até 2033 (Brasil, 2024). O objetivo não é apenas ampliar a produção doméstica, mas consolidar capacidades científicas e industriais que reduzam vulnerabilidades históricas, particularmente na produção de insumos farmacêuticos ativos. Nesse processo, instituições como Fiocruz e Instituto Butantan assumem função estratégica. Mais do que receptoras de tecnologia, atuam como mediadoras institucionais entre as demandas do SUS e as capacidades tecnológicas internacionais, negociando termos de transferência, formação de recursos humanos e adaptação produtiva às especificidades epidemiológicas brasileiras. Como argumentam Gadelha e Temporão (2018), o CEIS constitui arranjo sistêmico que articula Estado, indústria e sistema de saúde; nesse sentido, a cooperação internacional só produz efeitos estruturais quando integrada a essa arquitetura institucional.

A ampliação dos acordos firmados em 2025 evidencia tentativa de reposicionamento mais abrangente. A proposta de criação do Instituto Brasil-China para Inovação em Biotecnologia (IBRID), envolvendo Eurofarma e Sinovac, a ampliação da produção da vacina Butantan-DV em parceria com a WuXi Vaccines (Instituto Butantan, 2025) e memorandos para produção nacional de equipamentos de diagnóstico por imagem, com empresas como Careray, SIUI, Wandong Medical, Shinva Medical e Iray Group (Brasil, 2025b), indicam expansão da cooperação para segmentos intensivos em tecnologia.

Além da dimensão produtiva, a cooperação sino-brasileira tem permitido o intercâmbio de modelos institucionais e tecnológicos. É o caso do projeto de hospital inteligente no complexo do Hospital das Clínicas da USP, associado ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e inspirado em experiências chinesas de digitalização hospitalar (Sitnik, 2025). Trata-se de um arranjo com potencial de irradiar para o conjunto do SUS, ao criar demanda agregada por ecossistemas digitais de saúde e, nessa medida, fomentar elos produtivos anteriormente inexistentes no CEIS.

Com efeito, essa cooperação abre possibilidade para que o Brasil transcenda a lógica da inserção em cadeias globais de valor de baixo valor agregado sob o comando de oligopólios transnacionais que retêm ativos intangíveis e padrões tecnológicos (Hiratuka; Sarti, 2017), logrando melhor posição no segmento de insumos farmacêuticos e

equipamentos médicos. Para tanto, é preciso articular um regime macroeconômico que favoreça a diversificação produtiva, o aprendizado institucional e a autonomia tecnológica relativa.

Quadro 1 – Principais iniciativas recentes de cooperação Brasil–China em saúde e seus impactos potenciais sobre o CEIS

Iniciativa	Instituições	Estágio	Objetivo	Contribuição potencial para o CEIS
CoronaVac	Instituto Butantan e Sinovac	Implementada	Produção nacional de vacinas com transferência tecnológica	Capacitação produtiva, formação de recursos humanos e ampliação da infraestrutura de imunobiológicos
Testes diagnósticos	Bahiafarma e Hotgen	Em implementação	Produção nacional de testes rápidos	Internalização da produção de diagnósticos e fortalecimento da indústria nacional
Insulina glargina	Fiocruz, Biommm e Gan & Lee	Em implementação	Transferência tecnológica para produção nacional	Redução da dependência de medicamentos estratégicos
Vacina contra estatura humana	Tecpar e Sinovac	Em negociação/implementação	Produção nacional de imunizantes	Ampliação da capacidade produtiva em vacinas
Instituto Brasil–China para Inovação em Biotecnologia (IBRID)	Eurofarma e Sinovac	Proposta	Cooperação em pesquisa, inovação e biotecnologia	Desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas
Vacina Butantan-DV	Instituto Butantan e WuXi Vacinas	Em desenvolvimento	Produção de vacina contra dengue	Ampliação da capacidade nacional em biotecnologia
Equipamentos de diagnóstico por imagem	Careray, SIUI, Wandong Medical, Shinva Medical e Iray Group	Memorandos assinados	Produção nacional de equipamentos médicos	Desenvolvimento da indústria nacional de dispositivos médicos
Hospital Inteligente HC-USP	Hospital das Clínicas, NDB e parceiros chineses	Em implementação	Digitalização hospitalar	Desenvolvimento de tecnologias digitais aplicadas ao SUS

Fonte: Elaboração dos autores a partir do Brasil (2024; 2025a; 2025b), Instituto Butantan (2025) e Sitnik (2025).

Nesse sentido, o período pós-2023 marca uma transição relevante na cooperação Sul-Sul entre Brasil e China. Como sugere Dantas (2023), observa-se deslocamento de uma fase de baixa densidade, para um arranjo mais pragmático e orientado a resultados. Por outro, persiste o desafio de forjar prioridades nacionais e emular acordos de transferência capazes de produzir internalização de tecnologias. E, claro, a cooperação com a China em saúde pode impulsionar as políticas delineadas pela NIB e a Estratégia Nacional do CEIS.

Considerações finais

Esta análise partiu da seguinte questão: em que medida e sob quais condições a cooperação Brasil–China na área da saúde pode contribuir para a reindustrialização do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) e para o

fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)? Ao longo da análise, argumentou-se que essa cooperação não constitui fenômeno meramente diplomático ou conjuntural, mas integra processo mais amplo de reorganização da ordem internacional, deslocamento do epicentro produtivo global e reconfiguração das cadeias estratégicas em saúde.

O panorama histórico das relações sino-brasileiras revelou que a parceria bilateral consolidou-se em contexto de trajetórias divergentes de desenvolvimento. Enquanto a China ascendeu como epicentro manufatureiro global sob forte coordenação estatal e estratégia consistente de upgrading tecnológico, o Brasil experimentou processo de desindustrialização e reprimarização produtiva. Importa sublinhar que esse processo antecede o aprofundamento das relações com a China e não pode ser explicado apenas pela ascensão chinesa ou pela intensificação do comércio bilateral, mas pela adoção acrítica da agenda liberalizante.

No campo da saúde, a desindustrialização se traduziu na elevada dependência brasileira de insumos farmacêuticos ativos, equipamentos médicos e tecnologias estratégicas, vulnerabilidade tornada evidente durante a pandemia de COVID-19. A crise sanitária operou como momento crítico de inflexão pois, ao mesmo tempo que expôs a vulnerabilidade, coincidiu com a produção da CoronaVac e a internalização de etapas produtivas no Instituto Butantan por meio da cooperação internacional com a China.

No período pós-2023, a incorporação explícita da saúde à Nova Indústria Brasil (NIB) e à Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do CEIS representa tentativa de recolocar a política industrial no centro da estratégia nacional. A Missão 2 da NIB, ao estabelecer metas de redução da dependência externa e adensamento produtivo, cria arcabouço institucional capaz de orientar parcerias internacionais para objetivos de longo prazo. A ampliação de acordos envolvendo vacinas, insulina, IFAs, equipamentos de imagem e biotecnologia indica deslocamento da cooperação para segmentos de maior densidade tecnológica.

Não há dúvida, pois, que a cooperação pode contribuir para a reindustrialização do CEIS apenas se articulada a políticas industriais ativas, coordenação tecnológica robusta, gestão estratégica de propriedade intelectual e fortalecimento das instituições públicas de ciência e saúde. Da mesma forma, a cooperação depende das condições sob as quais a transferência tecnológica é negociada e da capacidade brasileira de converter esses acordos em aprendizado produtivo e inovação doméstica. Assim, a reconstrução de um projeto nacional de desenvolvimento é basilar para adensar os vínculos sino-brasileiros, promovendo capacitação tecnológica, formação de recursos humanos, inserção em cadeias de maior valor agregado e expansão produtiva regional.

Referências

BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O QUE ESPERAR DAS RELAÇÕES BRASIL-CHINA?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40-1, 2011.

BECARD, Danielly Silva Ramos; MACEDO, Bruno de Moura Borges. Empresas multinacionais chinesas no Brasil: estratégias e implicações nos setores de energia e telecomunicações. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 28–50, 2014.

BIATO JUNIOR, Oswaldo. **A parceria estratégica Sino-Brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Ajuste no Setor de Medicina Tradicional Chinesa e Fitofármacos Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 25 de março de 1982 entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República Popular da China**. Brasília, 1994. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4012?TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TituloAcordo=china&page=13&tipoPesquisa=1>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil – Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a Neindustrialização 2024-2026**, Brasília, 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil e China assinam acordo inédito para tratamentos oncológicos e doenças autoimunes**. Brasília, 2025a. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/brasil-e-china-assinam-acordo-inedito-para-tratamentos-oncologicos-e-doencas-autoimunes#:~:text=Comercializada%20em%20maio%20de%2030,novas%20cadeias%20regionais%20de%20biotecnologia>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Na China, Ministro da Saúde acompanha assinatura de acordos bilaterais sobre vacinas, medicamentos e equipamentos**. Brasília, 2025b. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/na-china-ministro-da-saude-acompanha-assinatura-de-acordos-bilaterais-sobre-vacinas-medicamentos-e-equipamentos#:~:text=Desenvolvimento%20de%20vacinas%20no%20Brasil,da%20Sa%C3%B Ade%E2%80%9D%2C%20salientou%20Padilha>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRAGA, Sérgio; MATOS, Angelita. As relações Brasil-China sob a ótica da teoria da dependência. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 38, e 025005, 2025.

CASTELLI, Yasmin Lenz Piccoli; DE OLIVEIRA, Octávio Henrique Alves Costa. A Economia Política das Relações Brasil-China: Uma proposta de análise dos acordos firmados no terceiro governo Lula. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 163-177, 2023.

DANTAS, Aline Chianca. **Cooperação técnico-científica brasileira com o Japão e com a China nos âmbitos agrícola e espacial (1970-2015)**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DANTAS, Aline Chianca. Cooperação Sul-Sul entre Brasil e China: uma análise das iniciativas em ciência, tecnologia e inovação. **Revista Tempo do Mundo**, n. 31, p. 257-283, 30 abr. 2023.

DUARTE, Paulo Afonso Brardo; DUTRA, Lucas Braga. Brazil-China relations under Lula and Bolsonaro: rapprochement and distancing through discourse. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 14, n. 28, jul./dez. 2025.

FARES, Tomaz Mefano. A Diplomacia Chinesa e as Relações com o Brasil (1949-1974). **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais - ESPM**, v. 7, n. 1, p. 28-47, 2016.

FERNANDES, Caroline Corrêa. **Diplomacia da Saúde Global em Tempos de Pandemia**: as negociações políticas e econômicas em torno da vacina CoronaVac no Brasil. Trabalho de Graduação Individual (TGI) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

GADELHA, Carlos Augusto Graboís; TEMPORÃO, José Gomes. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1891-1902, 2018.

GADELHA, Carlos Augusto Graboís (Org.). **Saúde é Desenvolvimento: o complexo econômico-industrial da saúde como opção estratégica nacional**. Rio de Janeiro: Fiocruz – CEE, 2022.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, p. 189-207, jan.-mar. 2017.

INHUDES, Adriana; BARBOSA, Larissa; NYKO, Diego; PIMENTEL, Vitor Paiva; SILVA, Hevellyn Camille da. A Missão Saúde da NIB e as políticas públicas de financiamento. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 60, p. 81-117, set. 2025.

INSTITUTO BUTANTAN. **Governo de SP assina contrato com Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da Coronavac**. Publicado em: 02/10/2020. Disponível em: <<https://butantan.gov.br/noticias/governo-de-sp-assina-contrato-com-sinovac-para-o-fornecimento-de-46-milhoes-de-doses-da-coronavac>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

JIAHAN, Cao. Toward a Health Silk Road: China's Proposal for Global Health Cooperation. **China Quarterly of International Strategic Studies**, Xangai, v. 6, n. 1, p. 19-35, 2020.

MONTEIRO, Danielle. Fiocruz firma parceria para desenvolver sistema de saúde de província chinesa. **Agência FioCruz de notícias**. Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/fiocruz-firma-parceria-para-desenvolver-sistema-de-saude-de-provincia-chinesa>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

NASCIMENTO, Dmitri. F. do; CLEMENTINO, Maria do L. M. AS RELAÇÕES ENTRE O CONSÓRCIO NORDESTE E A CHINA. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 19, n. 57, p. 402-433, 2024.. Disponível em: <<https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/5963>>. Acesso em: 12 fev. 2026.

NASCIMENTO, Marco Aurélio de Carvalho *et al.* O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como alternativa estratégica para a superação do subdesenvolvimento. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 22, 2024.

NASSIF, A.; BRESSER-PEREIRA, L. C.; FEIJÓ, C. The case for reindustrialisation in developing countries: towards the connection between the macroeconomic regime and the industrial policy in Brazil. **Cambridge Journal of Economics**, v. 42, n. 2, p. 355-381, 2018.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-30, jun. 2004.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr.-jun. 2010.

PAUTASSO, Diego. A geografia do desenvolvimento na Ásia-Pacífico: as particularidades do caso chinês. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 34, p. 37-56, mai. 2009.

PAUTASSO, Diego; NOGARA, Tiago. **A China e a Nova Rota da Seda**: da reconstrução nacional à rivalidade sino-estadunidense. São Paulo: Editora de Cultura, 2024.

POCHMANN, Marcio. **O neocolonialismo à espreita**: uma perspectiva sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2021.

SABBATINI, Rodrigo; FONSECA, Camila Veneo Campos. Covid-19 e o Complexo Econômico-Industrial da Saúde: fragilidades estruturais e possibilidades de enfrentamento da crise sanitária. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 28, p. 115-127, jan./abr. 2021.

SANTOS, Wellington Pinheiro dos; CARVALHO, Evandro Menezes de; SOBRINHO, Luiz Vianna; PASCHOALOTTE, Leandro Modolo; BITTENCOURT, Roberto José. Brazil–China relations in health: historical context, industrial challenges, and future opportunities. **The BRICS Health Journal**, n. 2, p. 27-40, 2025.

SHANG, Zhida; HUANG, Yanzhong. China's global health diplomacy through the World Health Organization: a qualitative study. **Globalization and Health**, v. 22, n. 25, 2026.

SITNIK, Michel. Brasil terá seu primeiro hospital inteligente no complexo do Hospital das Clínicas. **Jornal da USP**. Publicado em: 05/09/2025. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/brasil-tera-seu-primeiro-hospital-inteligente-no-complexo-do-hospital-das-clinicas/>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

TANG, Kun; LI, Zhihui; LI, Wenkai; CHEN, Lincoln. China's silk road and global health. **The Lancet**, v. 390, n. 10112, p. 2595-2601, 2017.

YUAN, Shaoyu. The Health Silk Road: A Double-Edged Sword? Assessing the Implications of China's Health Diplomacy. **World, Basel**, v. 4, n. 2, p. 333-346, 2023.

Funções de colaboração exercidas

Milaine Aparecida Pichitelli	Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Diego Pautasso	Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Jarbas Ricardo Almeida Cunha	Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

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

Ilhas de estabilidade: legado da MONUSCO após 15 anos na República Democrática do Congo?

Islands of Stability: MONUSCO's legacy after 15 years in the Democratic Republic of the Congo?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.150769>

Geraldine Rosas Duarte

Pontifícia Universidade Católica Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

geraldine@pucminas.br  

Letícia Carvalho

Pontifícia Universidade Católica Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

leticiaacarvalho@pucminas.br  

Cristiano Mendes

Pontifícia Universidade Católica Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

cristianomendes@pucminas.br  

Resumo

Este artigo insere-se no debate sobre operações de paz de estabilização conduzidas pela ONU, baseado no estudo do caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO). O objetivo é analisar em que medida a MONUSCO obteve sucesso na construção de ilhas de estabilidade em regiões liberadas da ação de grupos armados. A hipótese é que suas ações produziram resultados insuficientes, pois a presença da MONUSCO não foi capaz de alterar decisivamente dinâmicas de violência armada. Argumenta-se que a lógica da estabilização tende a limitar processos políticos de resolução do conflito, dificultando a redução sustentada da violência. Metodologicamente, realiza-se estudo de caso qualitativo-quantitativo sobre a atuação da MONUSCO, com análise longitudinal de dados sobre eventos violentos, fatalidades e presença de *peacekeepers*, entre 2010-2024. Os resultados indicam que as regiões priorizadas continuaram concentrando elevados níveis de violência. Conclui-se, portanto, que a construção de ilhas de estabilidade não pode ser considerada um legado da MONUSCO.

Palavras-chave: Ilhas de Estabilidade; MONUSCO; Operações de Paz.

Abstract

This article engages with debates on UN stabilisation operations through a case study of the United Nations Organisation Stabilisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). It analyses the extent to which MONUSCO succeeded in building islands of stability in regions liberated from armed groups. The hypothesis is that the mission produced limited results, as its presence in priority areas was unable to alter dynamics of armed violence sustainably. It is further argued that the logic of stabilisation constrains political processes of conflict resolution, hindering sustained reductions in violence. Methodologically, the article develops a qualitative-quantitative case study based on longitudinal analysis of data on violent events, fatalities and peacekeeper presence between 2010 and 2024. The findings indicate that the regions prioritised by the stabilisation strategy continued to experience high levels of violence. The article concludes that the construction of islands of stability cannot be regarded as a lasting legacy of MONUSCO.

Keywords: Islands of Stability; MONUSCO; Peace Operations.

Recebido: 2 Dezembro 2025

Aceito: 29 Maio 2026

Este texto é resultado de pesquisa desenvolvida com recursos do Fundo de Incentivo à Pesquisa da PUC Minas (FIP 2023/29065-1S) e os autores são gratos pelo apoio recebido.

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram 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 Compartilha-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

Em setembro de 2023, o presidente da República Democrática do Congo (RDC), Felix Tshisekedi, requisitou a retirada da Missão das Nações Unidas para a Estabilização da RDC (MONUSCO), alegando que a operação falha há anos em proteger civis da ação dos grupos armados (Reuters, 2023). Essa demanda ocorreu às vésperas das eleições presidenciais, marcadas por irregularidades, que o reelegeram e aprofundaram a crise de legitimidade do governo (Nantulya, 2023). Em dezembro, em meio à turbulência gerada pelo período eleitoral e pelo aumento da violência, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) decidiu iniciar um processo de retirada gradual (UNSC, 2023), prevendo o encerramento de quase 15 anos da MONUSCO e 25 de presença contínua da ONU na RDC.

Contudo, em janeiro de 2025 uma nova onda de violência atingiu o leste do país, na medida em que o M23, apoiado pelas Forças de Defesa de Ruanda (RDF), avançou sobre Nord-Kivu e Sud-Kivu. Os insurgentes tomaram o controle da cidade de Goma, em 28 de janeiro, e assumiram o controle do aeroporto e das principais vias de acesso a Goma e a Bukavu, em 14 de fevereiro. Esses acontecimentos adiaram o encerramento da missão e fizeram com que o CSNU reiterasse o compromisso da MONUSCO com a proteção de civis (UNSC, 2025).

O pedido de retirada da MONUSCO, ainda que não tenha se concretizado, se soma ao encerramento da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), que atuou de 2013 a 2023, devido à retirada do consentimento por parte do governo malinês. Essas operações, juntamente com a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), representavam a tendência mais contemporânea do *peacekeeping*, de operações de estabilização, robustas em termos de uso da força e caracterizadas por mandatos que preveem apoio à autoridade estatal (Karlsrud, 2018). Seus desdobramentos levam a um questionamento acerca dessa tendência e dos rumos futuros das operações de paz.

Assim, neste artigo, discute-se o legado da MONUSCO no que tange à estabilização do cenário de segurança da RDC. O objetivo é responder à seguinte pergunta: em que medida a MONUSCO obteve sucesso na construção de “ilhas de estabilidade”, ideia presente no discurso da ONU como parte da estratégia de estabilização, em regiões liberadas da ação de grupos insurgentes? O enfoque adotado sobre ilhas de estabilidade é amplo e não se restringe à concepção onusiana, como será discutido na próxima seção. A noção de “ilhas de estabilidade” refere-se à concentração de esforços militares, políticos e humanitários em áreas consideradas prioritárias, buscando combater grupos insurgentes, reduzir a violência armada, restaurar autoridade estatal e produzir condições mínimas de estabilização (Voguel, 2014; Barrera, 2015; Souza, 2016). Partindo dessa estratégia de estabilização do Congo, pretende-se discutir se o país foi estabilizado por meio da atuação da MONUSCO.

A hipótese é que as ações realizadas com esse propósito tiveram resultados pontuais, insuficientes para alcançar o efeito pretendido de construção de ilhas de estabilidade e, assim, pavimentar o caminho para a estabilização. Isso se deve ao fato de que a presença concentrada da MONUSCO em áreas prioritárias não foi capaz de alterar de forma sustentada as dinâmicas de violência armada, que excedem sua capacidade de contenção.

Metodologicamente, realiza-se um estudo de caso qualitativo-quantitativo sobre a atuação da MONUSCO para analisar os desdobramentos da estratégia de construção de ilhas de estabilidade. A pesquisa baseia-se em análise longitudinal de dados disponíveis nas bases *Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED), *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), e *Geocoded Peacekeeping Operations* (GEOPKO), considerando o período 2010-2024. Foram utilizados três indicadores: (i) ocorrência de eventos violentos; (ii) ocorrência de fatalidades associadas ao conflito armado; e (iii) a presença e distribuição de *peacekeepers* no território congolês. Como os dados são georreferenciados, analisou-se sua espacialização ao longo do período considerado e, assim, avaliou-se a relação entre o trabalho da MONUSCO (presença dos capacetes azuis) e a estabilização de áreas consideradas prioritárias (com redução da violência política e fatalidades), considerado pela ONU o primeiro passo para a formação das ilhas. Além disso, foram utilizados relatórios da própria ONU

e de outras organizações internacionais sobre a violência política e seus efeitos na RDC, permitindo a triangulação entre dados qualitativos e quantitativos.

Se a estratégia de estabilização da MONUSCO fosse efetiva no sentido de construir ilhas de estabilidade, seria possível observar uma presença significativa de tropas em determinadas regiões (pelo menos por um período), coincidindo com o declínio sustentado do número de episódios violentos e fatalidades nessas mesmas regiões. Assim, considerar-se-ia que a estratégia foi pouco efetiva caso não houvesse redução significativa do número de episódios violentos e fatalidades. Nesse caso, a manutenção ou aumento dos episódios violentos e fatalidades em uma região indicaria que não houve consolidação de uma ilha de estabilidade.

O artigo divide-se em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira explora as características centrais das operações de paz conduzidas pela ONU a partir de 2010, esclarecendo a estratégia de criação de ilhas como parte do processo de estabilização. A segunda seção analisa a situação da RDC durante a atuação da MONUSCO, tendo como foco a violência política, para discutir a pertinência da hipótese sobre a construção das ilhas e sua contribuição para um processo mais amplo de paz deixado como legado pela operação.

Operações de estabilização e ilhas de estabilidade

As chamadas operações de paz de estabilização foram o pivô dos debates acerca do *peacekeeping* na última década, já que as missões autorizadas pelo CSNU no Congo (2010), no Mali (2013) e na República Centro-Africana (2014) definiram a tendência das intervenções da ONU naquele período (Duarte; Carvalho; Souza, 2022). Mesmo que não houvesse uma definição clara sobre o significado da estabilização, em termos de doutrina (UN, 2015), essas missões foram caracterizadas por mandatos voltados ao apoio ao governo estabelecido, fortalecendo ou restabelecendo a autoridade estatal (Duarte; Carvalho, 2022). Além disso, os mandatos previam a possibilidade de utilizar a força em legítima defesa e em defesa do mandato, e incluíam o combate a *spoilers* como estratégia de estabilização (Duarte; Carvalho, 2022). Isso, somado ao grande contingente dessas missões, que ao final de 2022 contavam com cerca de 12 mil militares, além dos especialistas e civis (UN Peacekeeping, 2022), elevou o *peacekeeping* robusto a outro patamar (Tull, 2017).

Para autores como Sloan (2014), essa ampliação progressiva do uso da força nas operações de paz, ancorada no Capítulo VII da Carta, marca uma nova fase das intervenções da ONU, com fronteiras cada vez mais tênues entre construção e imposição da paz: um *peacekeeping* que se parece cada vez mais *peace enforcement*. Entre outras coisas, essa mudança permitiu que os capacetes azuis atuassem diretamente em cenários de conflito ativo para neutralizar grupos armados em favor da autoridade estatal. Para isso, parcerias militares foram ampliadas e as operações passaram a atuar de forma articulada a governos e Forças de Operações Especiais (SOF) (Dacin, 2022).

Um dos maiores exemplos dessa tendência foi o estabelecimento, em 2013, da *Force Intervention Brigade* (FIB), autorizada a neutralizar grupos não estatais que atuassem como *spoilers*, reduzindo ameaças a civis e à autoridade estatal. A FIB recebeu autorização para conduzir operações ofensivas (UNSC, 2013), evidenciando a brecha apontada por Sloan (2014) para que os *peacekeepers* se envolvessem em conflito ativo e aproximando o governo congolês de uma solução militar, especialmente no combate ao grupo M23 (March 23 Movement), derrotado no final daquele ano (Duarte; Carvalho, 2024).

Segundo Dacin (2022), a autorização do uso robusto da força pela FIB é parte de uma mudança operacional que altera o *peacekeeping* tradicional. Além das ações ofensivas, essas parcerias também alteraram o emprego de capacidades militares pela ONU, reforçando, por exemplo, capacidades de reconhecimento espacial, ações diretas (como raids e emboscadas) e assistência militar, com treinamento especializados para forças que atuam nos chamados “ambientes não permissivos”, buscando alterar o equilíbrio de poder no terreno (Dacin, 2022).

No caso congolês, o sucesso inicial da FIB na alteração desse equilíbrio de forças levou a ONU a apostar na estratégia de criação do que ficaram conhecidas como “ilhas de estabilidade”. Em uma reunião do CSNU, em 2014, Martin Kobler, Representante Especial do Secretário-Geral para a RDC, afirmou que essas ilhas seriam áreas onde civis poderiam circular sem receio de violência, locais nos quais a autoridade estatal seria restaurada (UNSC, 2014). É importante destacar que essas “ilhas de estabilidade”, como o próprio Kobler afirmou na época, não constituem um novo conceito de operações de paz. De fato, elas funcionam como estratégia de estabilização. A ONU definiu como prioritárias as áreas destinadas à construção de “ilhas”, tanto porque receberiam atenção já no curto prazo, quanto porque a redução da intensidade do conflito armado dentro delas poderia gerar efeito de transbordamento (*spillover*). Como afirmam Voguel (2014), Barrera (2015) e Souza (2016), o objetivo de construir ilhas de estabilidade informou a estratégia implementada pela MONUSCO: seus esforços militares, políticos e humanitários foram concentrados nas áreas prioritárias, visando à proteção de civis, a garantia da segurança e o início de um processo mais amplo de reforma que permitiria, no futuro, a construção da paz.

Em termos operacionais, essas áreas, pelo menos inicialmente, receberiam um contingente maior de *peacekeepers* e seus parceiros, para combater *spoilers*, reduzindo os níveis de violência política (Voguel, 2014; Barrera, 2015). Essa redução permitiria intensificar esforços humanitários, reforçando a proteção dos civis para além da redução dos confrontos armados. Como observa Souza (2016), a estratégia de construção das ilhas acaba trabalhando com uma interpretação própria acerca da proteção de civis no âmbito das operações de estabilização. Como é possível notar no caso da MONUSCO, a proteção passa a ser associada prioritariamente à neutralização de ameaças representadas por grupos armados, e funciona como justificativa para reforçar a centralidade do uso robusto da força.

Em um cenário mais estável, a MONUSCO teria melhores condições de avançar processos políticos e, ainda que de forma bastante limitada, econômicos de reconstrução. Com o tempo, a operação seria capaz de ampliar não apenas o número de ilhas, como também a conexão entre elas, de modo que parte do contingente fosse liberado para atuar em novas áreas prioritárias, difundindo a estabilidade pelo território e favorecendo a construção da paz, que nunca deixou de ser o horizonte do *peacekeeping* (Voguel, 2014; Barrera, 2015; Souza, 2016; Carvalho; Duarte, 2022).

Ainda que, como argumentou-se anteriormente, a ONU não tenha definições claras acerca da estabilização, muito menos da construção de ilhas de estabilidade, compreendida a estratégia da MONUSCO, é possível identificar elementos centrais de sua implementação. Neste artigo, pensando na operacionalização da análise, priorizou-se a condição central para o avanço da estabilização: a redução efetiva dos níveis de violência armada. Este recorte permitiu a tradução da estratégia de estabilização da MONUSCO (criação de ilhas de estabilidade) em uma diretriz operacional (redução da violência armada) que pode ser avaliada empiricamente com base em dados públicos. A proposta analítica é observar a relação entre a presença da ONU nas áreas prioritárias e a efetiva redução da violência armada. Para tanto, utilizou-se três indicadores e dados disponibilizados nas seguintes bases: (i) a presença de um contingente de *peacekeepers* e parceiros que atuem no sentido de combater e desarticular grupos armados nas áreas prioritárias, de acordo com as informações disponibilizadas pelo GEOPKO; (ii) o número de episódios de violência política observados nas áreas prioritárias ao longo do tempo, de acordo com as informações disponibilizadas pela ACLED; e (iii) e o número de fatalidades decorrentes do conflito armado observado nessas mesmas áreas, também de acordo com as informações da ACLED. Essa estratégia analítica foi sistematizada na Imagem 1.

Imagem 01 – Estratégia Analítica



Fonte: conteúdo de autoria própria, diagramado com uso de Inteligência Artificial (2026).

Com esse desenho de pesquisa, espera-se ser possível avaliar em que medida o trabalho da MONUSCO coincidiu com a redução da violência armada nas áreas destinadas à construção de ilhas. Para tanto, é necessário observar essas áreas ao longo do tempo para verificar se a presença de *peacekeepers* coincide com a redução do número de episódios de violência e de fatalidades. É importante destacar que, mesmo que haja coincidência, não seria possível atribuir a redução da violência exclusivamente à ação da MONUSCO; no entanto, dado que esse é o objetivo da missão, a redução seria pelo menos um indicativo forte de que o trabalho gerou, em algum grau, resultados esperados. Também é importante destacar que não espera-se que a presença dos *peacekeepers* seja progressiva ou mesmo constante ao longo do tempo. Idealmente, após um período mais intenso de atividades em uma região, a estabilização permitiria a redução progressiva dessa presença e transporte das tropas para as próximas áreas na lista de prioridades. Isso posto, considera-se necessário avaliar os dados disponíveis nas bases e triangulá-los com outras informações sobre a situação do país e atualizações sobre a situação da MONUSCO. Portanto, recorreu-se a relatórios da ONU e de outras organizações que acompanham a situação na RDC, com o objetivo de refinar a interpretação dos resultados.

Antes de partir para a análise dos dados em si, é necessário considerar que, além do desempenho da MONUSCO na construção das ilhas de estabilidade, este estudo insere-se também em um debate sobre os rumos contemporâneos das operações de paz que privilegiam a estabilização. Depois de mais de uma década de atuação seguindo essa estratégia nos casos da RDC, do Mali e da RCA, já é possível dizer que alcançar a estabilidade por meio do robustecimento do componente militar não é tão simples quanto poderia parecer (Karlsrud, 2018; Curran; Hunt, 2020). Mais do que isso, mesmo quando algum grau de estabilidade é alcançado e a autoridade estatal é fortalecida diante da derrota militar de seus opositores, fazer avançar processos de paz sustentáveis tem se mostrado bastante desafiador.

Nesse sentido, Berdal (2018) argumenta que o robustecimento das operações de paz pode conduzir a um “beco sem saída” estratégico quando o uso da força deixa de funcionar como instrumento subordinado a processos políticos mais amplos de resolução de conflitos. Nessas condições, a estabilização tende a funcionar apenas como uma forma de contenção da violência imediata ou uma proteção paliativa, o que o autor chama de “*band-aid protection*”, que mascara os sintomas da violência armada sem enfrentar suas causas estruturais, as dinâmicas políticas, econômicas e sociais que a sustentam. Em contextos como o da RDC, marcados pela fragmentação da autoridade política, sobreposição entre grupos armados, atores estatais e populações civis, e pela limitada legitimidade de instituições estatais locais, esse tipo de paliativo tende a apresentar limites importantes. Além disso, ao apoiar militarmente governos anfitriões em guerras civis complexas, as operações de estabilização podem comprometer a percepção de imparcialidade da ONU e ampliar o envolvimento direto dos *peacekeepers* na dinâmica do conflito (Solhjell; Rosland, 2017).

O que as três operações de estabilização mostraram ou têm mostrado é que as vitórias militares acabam, de fato, desestimulando os governos locais de se envolverem em processos políticos de resolução dos conflitos (Duarte; Carvalho, 2022). Em todos os casos, os esforços de reconstrução institucional foram limitados e, principalmente, houve pouco interesse no diálogo com grupos de oposição. Como resultado, poucos acordos de paz compreensivos foram assinados e nenhum deles foi cumprido integralmente (PA-X, 2022). Assim, a ressurgência desses grupos e a volta do recurso às armas por parte deles tem sido comum, como aconteceu com o próprio M23 no Congo, refletindo-se na continuidade dos altos índices de violência política, especialmente contra civis (Duarte; Carvalho, 2024).

No que se refere às ilhas de estabilidade, especificamente, é importante notar que a ideia traz em si mesma implicações políticas e operacionais significativas. Politicamente, a noção de “ilhas” remete a uma segregação de prioridades: enquanto algumas áreas são consideradas estratégicas, outras são negligenciadas, perpetuando uma situação de insegurança. Em termos operacionais, as missões não estão capacitadas para recobrir as vastas áreas de conflito. Por mais que as operações na RDC, Mali e RCA contassem com contingentes elevados desde o início, eles não eram suficientes para garantir a estabilização de todo o território e impedir o surgimento de “pântanos de insegurança” (Voguel, 2014). Durante esse tipo de processo, onde quer que haja uma “ilha”, haverá também um mar que a cerca. O mar de instabilidade congolês, particularmente, é composto por montanhas, rios e selvas, e por cidades quase inacessíveis, o que limita enormemente a capacidade de controle dos capacetes azuis e mesmo o restabelecimento da autoridade estatal (Barrera, 2015). Por mais que a MONUSCO seja uma das maiores operações de paz já realizadas pela ONU, é uma das menores em termos relativos, quando se considera o tamanho do território e o tamanho da população.

Em meio a essa segregação de prioridades, a estabilização acaba ocorrendo às custas das ações de *peacebuilding* propriamente ditas. No Congo, por exemplo, como o mandato da MONUSCO não contempla iniciativas de *peacebuilding*, os recursos do *Peacebuilding Fund* são utilizados para apoiar a estabilização, sendo investidos em localidades recém recuperadas do controle de milícias. No caso do Mali, esses recursos financiam projetos de estabilização conduzidos diretamente pela MINUSMA, destinados a reabilitar a infraestrutura e serviços básicos em áreas liberadas, o que favorece a criação de “pântanos de insegurança” em outras regiões, que se tornam também polos de vulnerabilidade econômica e social (Curran; Hunt, 2020).

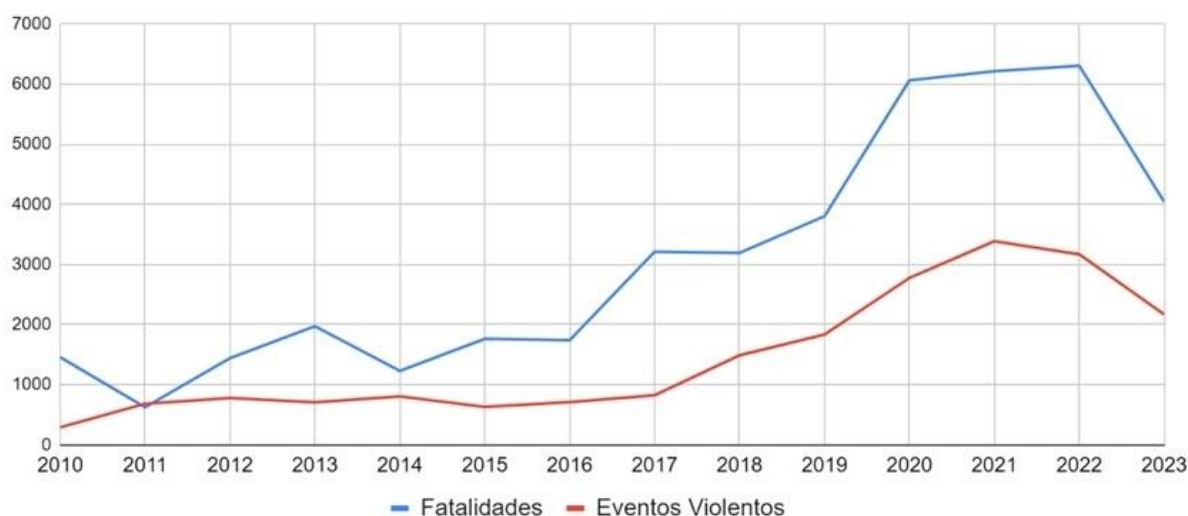
Considerando-se um processo de resolução de conflitos, tanto a estratégia de estabilização quanto a construção de ilhas de estabilidade são limitadas, uma vez que não favorecem diretamente o tratamento das causas estruturais da violência e podem produzir consequências políticas e territoriais não previstas. Ainda assim, como essas estratégias passaram a orientar parte significativa das operações de paz contemporâneas, torna-se fundamental analisar empiricamente seus resultados. Nesse sentido, a próxima seção examina a relação entre a presença da MONUSCO em áreas prioritárias e a evolução dos níveis de violência armada na RDC, buscando avaliar seu desempenho na construção de ilhas de estabilidade.

RDC: navegando em um mar de insegurança?

A MONUSCO foi estabelecida em 2010, sucedendo a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), que durou de 1999 a 2010, e tinha como objetivo o monitoramento do acordo de cessar-fogo que tentava viabilizar um processo de paz que colocasse fim à longa guerra civil entre o governo congolês e grupos insurgentes apoiados por Estados vizinhos (Baregu, 2002; Castellano, 2012). Seu estabelecimento ocorreu alguns anos após a realização das primeiras eleições livres e democráticas, com o objetivo de refletir o novo contexto político da RDC, e seu mandato previa, essencialmente, a proteção de civis e pessoal dedicado à assistência humanitária e direitos humanos, e o suporte aos esforços de estabilização e consolidação da paz promovidos pelo governo (UNSC, 2010).

Uma primeira tentativa nessa direção foi traduzida na *International Security and Stabilization Support Strategy* (ISSSS), um projeto desenhado para apoiar o programa de reconstrução e estabilização nacional (MONUSCO, 2024). Inicialmente (2010-2012), cerca de U\$ 360 milhões foram gastos pela MONUSCO em projetos de construção de estradas e prédios governamentais, bem como em treinamento e desdobramento de oficiais, como policiais. A ineficiência da estratégia levou o CSNU, em 2012, a demandar sua revisão e ela passou a se concentrar, a partir de 2013, após a entrada do M23 em Goma, na estratégia de construção das ilhas de estabilidade (Solhjell; Rosland, 2017). A estratégia revisada passou a concentrar-se especificamente nas cinco regiões mais afetadas pelo conflito: Nord-Kivu; Sud-Kivu; Ituri; Haut-Uele; e Bas-Uele (MONUSCO, 2013), definidas como prioritárias. A análise contida neste artigo será, então, direcionada a essas cinco províncias, localizadas no nordeste e leste da RDC, uma vez que constituem os espaços territoriais priorizados pela estratégia da MONUSCO. Nesse sentido, elas funcionam como referência empírica do trabalho para avaliar em que medida a missão foi capaz de construir “ilhas de estabilidade” em áreas consideradas estratégicas para a proposta de estabilização.

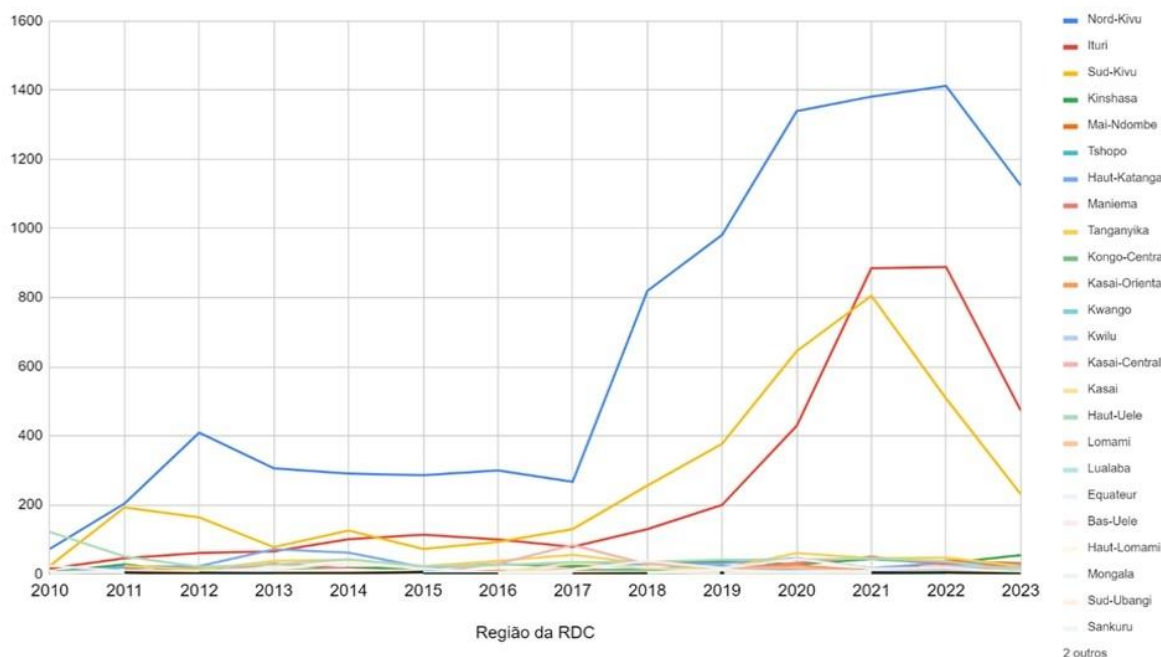
Em que pesem alguns avanços trazidos pela ISSSS revisada (2013 – 2017), quando se observa o quadro geral da violência na RDC, fica evidente o limitado sucesso da estabilização. Os dados apresentados no Gráfico 1 (abaixo) indicam que o número de eventos violentos registrados no país manteve-se relativamente estável entre 2011 e 2017, com, em média, 700 ocorrências. Contudo, a partir de 2018, esse número cresceu e atingiu o pico de 3.385 casos em 2021. Apesar de uma redução em 2022 e 2023 (3.168 e 2.167 casos, respectivamente), a violência no país persiste em uma escala muito elevada. O comportamento das fatalidades associadas aos eventos violentos revela tendências ainda mais expressivas. Apesar de uma redução inicial, entre 2010 e 2011, de 2012 em diante esse número só cresceu. Entre 2020 e 2022, observa-se um platô que ultrapassa 6 mil mortes por ano, quatro vezes maior do que nos anos iniciais de intervenção da MONUSCO.

Gráfico 01 - Fatalidades e eventos violentos na RDC (2010-2023)¹

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por ACLED (2024).

Quando se analisa as cinco regiões priorizadas na construção das ilhas de estabilização, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Ituri, Haut-Uele e Bas-Uele, os dados apresentados no Gráfico 2 e no Gráfico 3 indicam ausência de redução sustentada do número de eventos violentos e de fatalidades. As províncias de Nord-Kivu, Ituri e Sud-Kivu continuam sendo as mais violentas do país e apresentam tendências de escalada da violência a partir de 2017, o que sugere que a concentração territorial de *peacekeepers* em áreas prioritárias não foi suficiente para produzir reduções sustentadas da violência política nessas regiões. Apenas na região de Haut-Uele houve uma redução inicial no número de eventos violentos, entre 2010 e 2011, que passou de 122 para 51 ocorrências.

Gráfico 02 - Eventos violentos por região da RDC (2010-2023)

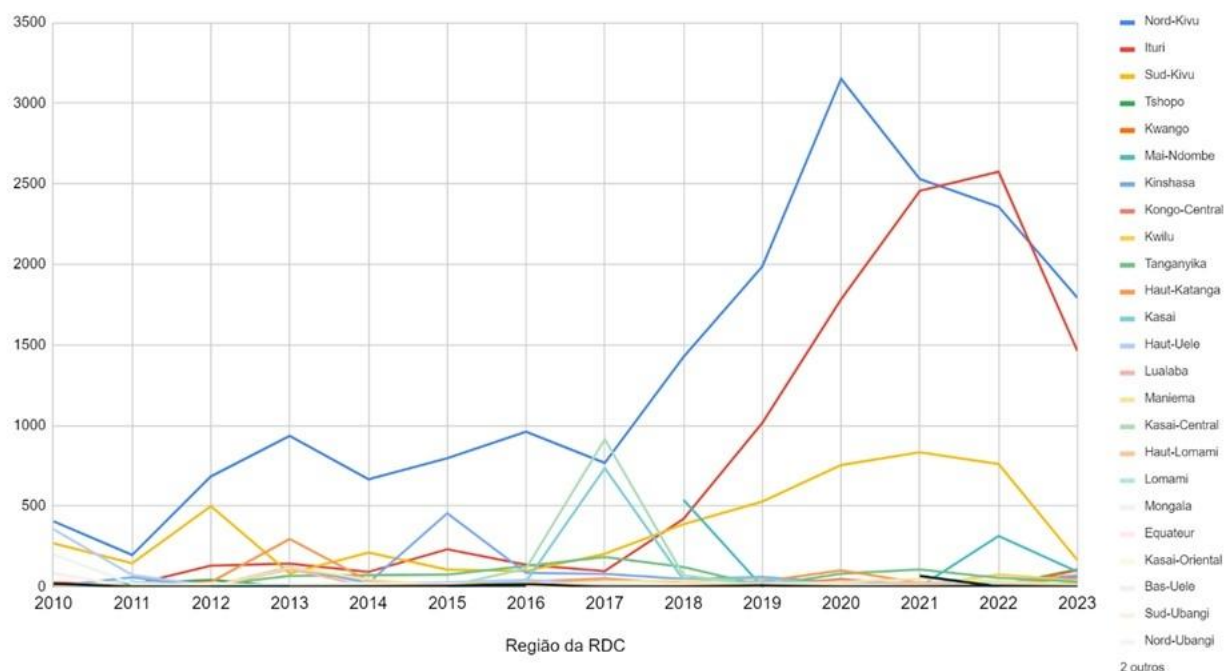


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por ACLED (2024).

¹ Em todos os gráficos apresentados no artigo, consideramos “eventos violentos” os episódios classificados pela ACLED como: *Battles, Explosions/Remote violence, Riots e Violence against civilians*.

Em relação ao número de fatalidades, como mostram os dados do Gráfico 3, houve redução inicial nas cinco regiões, entre 2010 e 2011. Contudo, o número de mortes voltou a aumentar a partir de 2012 e, mesmo que com alguma oscilação, verifica-se um aumento expressivo nas regiões de Nord-Kivu, Ituri e Sud-Kivu. Apenas nas regiões de Haut-Uele e Bas-Uele a redução se mostrou significativa. Em Haut-Uele, o número de fatalidades diminuiu de 352 para 72 entre 2010 e 2011, e se manteve em queda, com algumas oscilações, chegando a 15 mortes em 2023. Em Bas-Uele, o número de mortos associado ao conflito caiu de 200, em 2010, para 18, em 2011, e chegou a apenas 3 registros, em 2023.

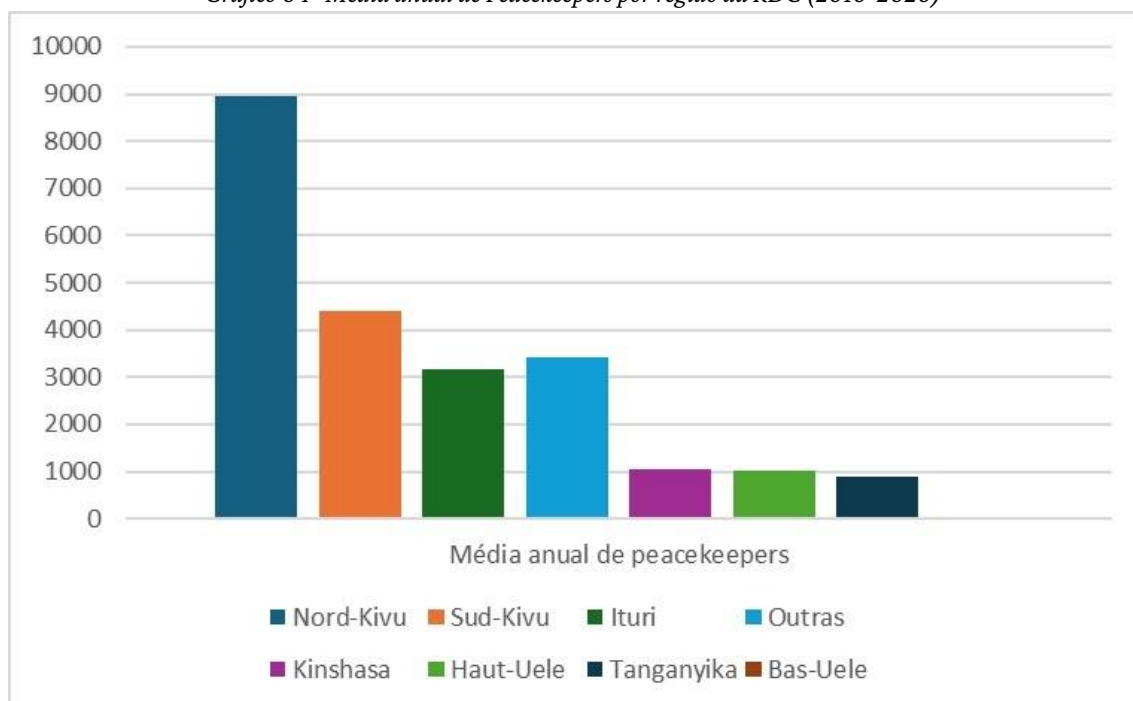
Gráfico 03 - Fatalidades por região da RDC (2010-2023)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por ACLED (2024).

Quando se compara essa redução nas fatalidades em Bas-Uele e Haut-Uele à presença de *peacekeepers* nas regiões principais, os dados sugerem que esse padrão não se reproduz nas demais regiões. De fato, a maior concentração de pessoal da MONUSCO em Nord-Kivu, Ituri e Sud-Kivu não esteve associada à consolidação de dinâmicas sustentadas de redução da violência armada que pudesse levá-las a serem consideradas ilhas de estabilidade.

Os dados apresentados no Gráfico 4 indicam que a maior concentração de *peacekeepers*, durante a atuação da MONUSCO, se deu nas regiões de Nord-Kivu, Sud-Kivu e Ituri, que apresentaram média anual de capacetes azuis superior a 8 mil, 4 mil e 3 mil, respectivamente (GEOPKO, 2024). Na região de Haut-Uele, que declinou na contagem de eventos violentos de 122 ocorrências, em 2010, para 42, em 2020, e para 10 em 2023, a média de *peacekeepers* foi de 1013. Em Bas-Uele, que contabilizava 24 eventos violentos em 2010 e apresentou oscilação nos anos seguintes, subindo para 44 registros em 2020 e declinando para apenas 4 registros em 2023, a média de *peacekeepers* foi de apenas 35.

Gráfico 04 - Média anual de Peacekeepers por região da RDC (2010-2020)²

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por GEOPKO (2024).

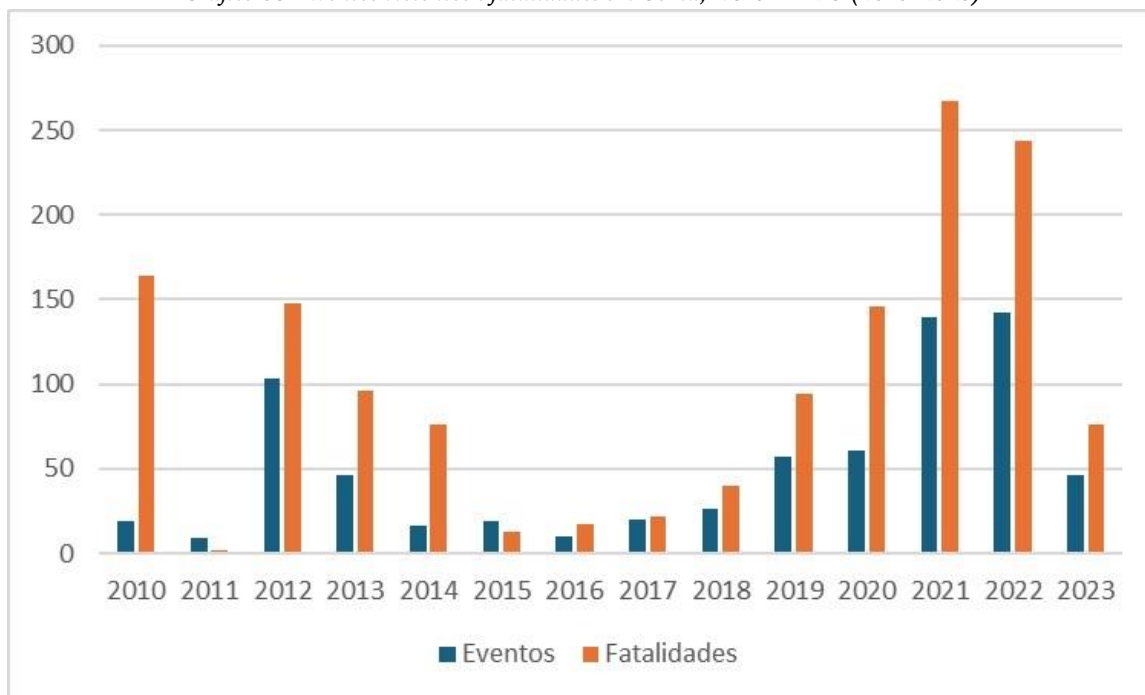
Ainda que uma análise detalhada das especificidades regionais ultrapasse o escopo deste artigo, é possível inferir que os resultados positivos observados nas regiões de Haut-Uele e Bas-Uele não possam ser explicados exclusivamente pela presença da MONUSCO e pelas estratégias de estabilização adotadas. Caso essa relação fosse direta, seria esperado observar resultados semelhantes nas demais regiões, em especial em Nord-Kivu, que recebeu o maior número de capacetes azuis. Em Bas-Uele, por exemplo, entre 2008 e 2011, foram registrados variados ataques e episódios de violência provocados pelo Lord's Resistance Army (LRA), grupo insurgente formado na década de 1980, em Uganda. Em 2011, o governo dos Estados Unidos enviou soldados para apoiar as forças ugandenses no combate ao grupo e, alguns anos depois, o LRA já era considerado uma ameaça irrelevante (Byaruhanga, 2017). Casos como esse, somados às características de cada região e à atuação dos grupos armados em cada local, podem ajudar a explicar tanto a diminuição quanto o aumento da violência na RDC. Em uma análise agregada, não é possível afirmar que as regiões identificadas como prioritárias pela ISSSS revisada tenham se tornado ilhas de estabilidade.

Outra possibilidade analítica consiste em considerar que dentro de cada região se criassem ilhas de estabilidade, por exemplo, em cidades liberadas da ação dos grupos insurgentes (Voguel, 2014; Barrera, 2015). Um efeito colateral seria a criação dos pântanos de insegurança, na medida em que a violência migrasse para cidades e vilarejos vizinhos àqueles estabilizados. Ao explorar essa possibilidade, tomando como exemplo inicial a região mais atingida pelo conflito e a que conta com presença mais expressiva da MONUSCO, Nord-Kivu, verifica-se que em Goma, cidade que recebeu em média 2.032 capacetes azuis durante os anos de atuação da operação, o número de eventos violentos e de fatalidades oscilou e apresentou um declínio entre os anos de 2014 e 2018. Contudo, voltou a aumentar a partir de 2019, superando as ocorrências verificadas no início da atuação da MONUSCO, em 2010, especialmente no que tange ao número de mortos (ACLED, 2024). O caso de Goma é emblemático, pois um dos grupos armados mais significativos da RDC, o M23, chegou a ocupar a cidade, em 2012, numa ofensiva que gerou inúmeros confrontos e violações de direitos humanos. A onda de violência durou até o final de 2013, quando, após a aprovação da FIB e do esforço combinado da MONUSCO com as forças

² Os dados apresentados no gráfico cobrem o período de 2010 a 2020, e não 2023, pois a base de dados utilizada para sua elaboração, The Geocoded Peacekeeping Operations (GEOPKO), até o momento de redação desse artigo, disponibilizava dados apenas até 2020.

congolesas, o grupo foi derrotado. Contudo, o M23 ressurgiu em 2021, contribuindo para a escalada de violência em toda a região de Nord-Kivu (Duarte; Carvalho, 2024).

Gráfico 05 - Eventos violentos e fatalidades em Goma, NORD-KIVU (2010-2023)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por ACLED (2024).

Em Sake, a segunda cidade de Nord-Kivu a receber o maior número de *peacekeepers* (em média 1.864), padrão semelhante foi observado. Os registros de eventos violentos e fatalidades foram zerados entre 2015 e 2017, o que poderia sinalizar a existência de uma ilha de estabilidade; porém, os números voltaram a crescer a partir de 2018, como indicam os dados apresentados no Gráfico 6.

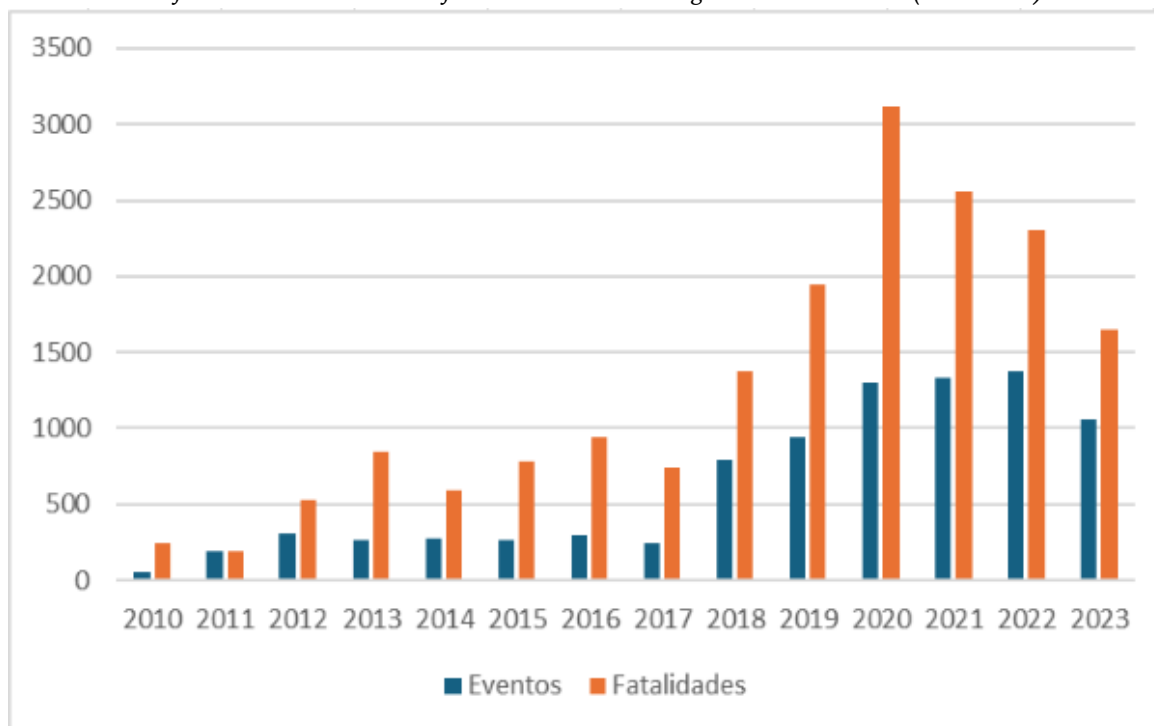
Gráfico 06 - Eventos violentos e fatalidades em Sake, NORD-KIVU (2010-2023)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por ACLED (2024).

Ao analisar essa redução da violência entre 2014 e 2017, em Goma e em Sake, seria possível questionar se a violência migrou para os arredores nesse mesmo período, conforme sugerido por Voguel (2014) com a noção de pântanos de insegurança. No entanto, os dados apresentados no Gráfico 7 (abaixo), que mostra a incidência de eventos violentos e fatalidades nas demais regiões de Nord-Kivu, não corroboram essa hipótese. A ideia de pântanos de insegurança sugeriria um aumento significativo da violência nas demais cidades da região de Nord-Kivu no período, decorrente da migração da violência para os arredores das cidades estabilizadas, o que não é compatível com o que o gráfico mostra.

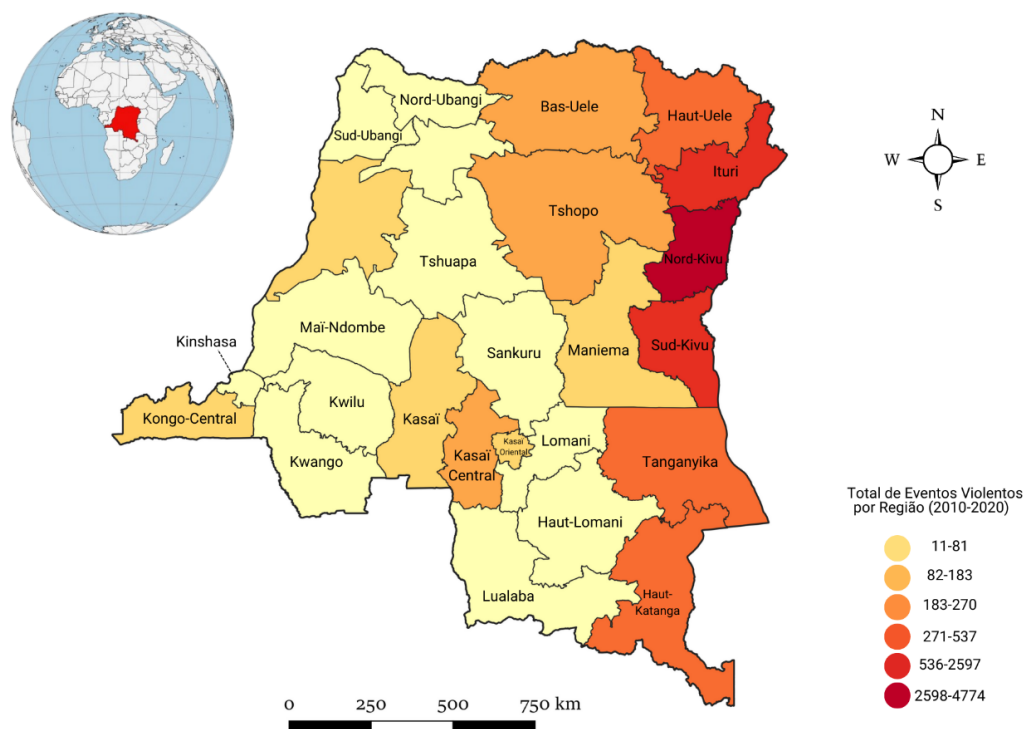
Gráfico 07 - Eventos violentos e fatalidades nas demais regiões de NORD-KIVU (2010-2023)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por ACLED (2024).

Quando se analisa o período entre 2014 e 2017, percebe-se que os números de eventos violentos e fatalidades não são tão diferentes daqueles registrados nos anos anteriores. De fato, entre 2011 e 2017, por exemplo, o número de eventos violentos fica muito semelhante: em torno de 250 casos. O aumento da violência nas demais áreas, a partir de 2018, bem como ocorre em Goma e em Sake, sinaliza um aumento da violência na região de Nord-Kivu como um todo. Esse padrão também acompanha o que ocorre na RDC, de modo geral, como evidenciado no Gráfico 1, que aponta para uma intensificação da violência nesse período. Assim, os casos de Goma e Sake sugerem que a presença robusta da MONUSCO pode ter contribuído para reduções temporárias da violência em contextos específicos, sem, contudo, produzir processos duradouros de estabilização.

Em linhas gerais, os dados aqui trabalhados sinalizam a inexistência de ilhas de estabilidade na RDC, o que leva a concluir que a estratégia da estabilização não produziu os resultados esperados. A persistência da violência geral e ausência de ilhas de estabilidade, na verdade, parecem apontar para limites importantes da capacidade da MONUSCO de produzir estabilização sustentada. Quando se observa o mapa abaixo, que retrata o total de eventos violentos no país, em cada região, durante uma década de atuação da operação de paz, é possível perceber que não foram produzidas ilhas de estabilidade. As regiões nordeste e leste do Congo, profundamente afetadas pelo conflito se destacam como as mais violentas.

Mapa 01 - Total de Eventos Violentos por Região da República Democrática do Congo (2010 – 2020)

Fonte: Organizado pelos autores a partir de dados da ACLED (2024) e do GEOPKO (2024). Cartografia de Bruno Durão Rodrigues.

Dados do UCDP, base de dados que georreferencia a violência e as fatalidades, indicam algo semelhante, pois permitem perceber que o período de atuação da MONUSCO (2010 – 2022)³, não apresenta diferenças significativas na intensidade da violência em relação ao período anterior ao seu estabelecimento (2000 – 2010). O cenário de eventos violentos e fatalidades não se alterou de maneira expressiva durante a atuação da missão e a violência não só persistiu, mas até mesmo aumentou no leste do país, atingindo também a região oeste, nas proximidades de Kinshasa (UCDP, 2024).

Além da aparente ineficiência da MONUSCO, o processo de encerramento da missão tem sido concomitante à escalada da violência, sobretudo nas regiões que deveriam ter se tornado ilhas de estabilidade. Desde fevereiro de 2023, o M23 tem realizado ataques nas regiões de Sake e Goma, em Nord-Kivu, forçando o deslocamento de mais de 135 mil pessoas apenas nos primeiros meses do ano (Danish Refugee Council, 2024). Em junho de 2023, um campo de deslocados internos localizado em Lala, Ituri, onde vivem mais de 8 mil pessoas, foi atacado por insurgentes do grupo armado CODECO, resultando em 46 mortes, sendo metade crianças (Schwikowski, Bashi, Loika, 2023). Em Sud-Kivu, quando as tropas da MONUSCO se preparavam para iniciar a retirada, agendada inicialmente para meados de 2024, confrontos entre as milícias Twirwaneho e grupos Mai-Mai aumentaram o nível de violência de forma exponencial (UN, 2024). Em janeiro de 2025, a deterioração da situação de segurança no Congo chegou a um dos níveis mais alarmantes, quando o M23 avançou e tomou novamente o controle da cidade de Goma, como tinha feito mais de uma década antes, chegando a controlar também o aeroporto e as vias de acesso às cidades de Goma e Bukavu (UNSC, 2025). Esses exemplos evidenciam a persistência de elevados níveis de violência justamente nas regiões priorizadas pela estratégia de estabilização da MONUSCO, sugerindo que a missão não foi capaz de consolidar processos duradouros de construção de ilhas de estabilidade no leste da RDC, muito menos de fazer avançar um processo político de resolução do conflito a partir de áreas estabilizadas.

³ São considerados dados até 2022 em virtude da disponibilidade da base de dados Uppsala Conflict Data Program, que, até o momento de elaboração deste artigo, não havia disponibilizado dados de 2023.

Considerações Finais

As operações de paz de estabilização conduzidas pela ONU têm ocupado lugar de destaque nos debates contemporâneos sobre *peacekeeping*, sobretudo em função da aposta da Organização em mandatos militarizados, que associam a estabilização ao uso robusto da força para combater grupos armados e ao fortalecimento da autoridade estatal. A atuação da MONUSCO na RDC é um dos casos emblemáticos de desenho de uma operação de paz informada pela lógica da estabilização. Nele, a tentativa de construir “ilhas de estabilidade” – concentrando esforços militares, políticos e humanitários em áreas consideradas prioritárias, de modo a auxiliar o Estado no combate a seus opositores armados – tornou-se um dos principais instrumentos da estratégia de estabilização. Tendo em vista este contexto, buscou-se analisar em que medida a MONUSCO obteve sucesso na construção das ilhas e, assim, na estabilização de regiões liberadas da ação de grupos insurgentes.

Para responder ao problema proposto, realizou-se uma análise longitudinal de dados sobre eventos violentos, fatalidades e presença de *peacekeepers* na RDC entre 2010 e 2024, obtidos nas bases ACLED, UCDP e GEOPKO. Partiu-se da expectativa de que, caso a estratégia de estabilização fosse efetiva, regiões com forte presença da MONUSCO, pelo menos por algum tempo, apresentariam redução sustentada da violência. A análise realizada ao longo do artigo permite concluir que a hipótese foi parcialmente confirmada, mostrando evidências de que, em determinados contextos e localidades, houve redução pontual nos episódios de violência e fatalidades, muitas vezes respondendo a ações específicas da MONUSCO. Contudo, o caráter longitudinal na análise permitiu perceber que esses resultados foram limitados e transitórios; portanto, não podem ser considerados suficientes para consolidar ilhas de estabilidade.

Os dados apresentados neste estudo mostram que algumas das regiões priorizadas pela estratégia de estabilização, como Nord-Kivu, Ituri e Sud-Kivu, tiveram níveis elevados de violência política e fatalidades, especialmente decorrentes dos embates constantes entre as forças governamentais, os grupos armados de oposição e até mesmo as tropas da ONU e seus aliados, durante todo o período analisado. Também nesse sentido, a persistência e as novas escaladas de violência em localidades como Goma e Sake sugerem que a presença da MONUSCO, mesmo em grande volume, não foi capaz de alterar de forma duradoura as dinâmicas regionais do conflito armado. Os resultados observados em regiões como Haut-Uele e Bas-Uele reforçam o argumento de que a redução da violência não pode ser atribuída exclusivamente à atuação da missão, e que envolve também dinâmicas políticas e militares próprias, associadas a características locais e regionais.

É importante considerar que, mesmo restringindo-se ao caso da MONUSCO, os resultados deste estudo sugerem limites mais amplos do emprego da lógica da estabilização nas operações de paz conduzidas pela ONU. Afinal, a operação é uma das três representantes contemporâneas desse modelo (ao lado da MINUSMA, no Mali, e da MINUSCA, na RCA) e sua atuação evidencia que, ao priorizar a contenção militar da violência, o apoio ao governo e o enfrentamento dos grupos armados pelo uso da força, ele tende a dificultar o avanço de processos políticos de resolução de conflitos. Outro resultado indesejado é o envolvimento mais direto dos *peacekeepers* em situações de conflito ativo, o que tem ampliado sua exposição à violência e impactado negativamente a reputação e a legitimidade da ONU, tanto aos olhos da população local quanto internacionalmente.

De modo geral, é possível argumentar que a proposta das ilhas de estabilidade já era extremamente limitada no que tange à promoção de iniciativas de resolução, podendo ser descrita de forma mais adequada como um conjunto de iniciativas voltadas à contenção da violência política que, como foi observado, teve resultados que estão aquém do que se pretendia. Assim, ainda que a MONUSCO tenha tido êxitos importantes em outros aspectos além dos que analisamos, como a proteção de civis e a assistência humanitária, as evidências mostram que a construção de ilhas de estabilidade não pode ser considerada um legado da missão após 15 anos de atuação em território congolês.

Referências

- ARMED CONFLICT LOCATION & EVENT DATA PROJECT (ACLED). **Data: Democratic Republic of the Congo (2010-2023)**. 2024. Disponível em: <<https://www.acleddata.com/data/>> Acesso em: 14 abr. 2024.
- ATLANTIC COUNCIL. **Map of the Democratic Republic of the Congo**. 2018. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/below-the-surface-a-game-changer-in-congolese-politics/>> Acesso em: 14 abr. 2024.
- BAREGU, Mwesiga. The Clones of “Mr. Kurtz”: Violence, War and Plunder in the DRC. **African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique**, v. 7, n. 2, p. 11-38, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.4314/ajps.v7i2.27329>> Acesso em: 10 jun. 2024.
- BARRERA, Alberto. The Congo Trap: MONUSCO Islands of Stability in the Sea of Instability, **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 4, n. 1, Art. 52, 2015. Disponível em: <<https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.gn>> Acesso em: 10 abr. 2024.
- BERDAL, Mats. The State of UN Peacekeeping: Lessons from Congo. **Journal of Strategic Studies**, v. 41, n. 5, p. 721-750, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1215307>> Acesso em: 16 maio 2026.
- BYARUHANGA, Catherine. Has Ugandan rebel leader Joseph Kony been defeated? **BBC News**. 23 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-39999324>> Acesso em: 14 abr. 2024.
- CARVALHO, Letícia; DUARTE, Geraldine. Consequências indesejadas das operações de paz de estabilização: estudo da atuação da MONUSCO na RDC. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 110-126, 2022. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/7441/744181031008.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2026.
- CASTELLANO, Igor. **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica/UFRGS, 2012.
- CURRAN, David; HUNT, Charles. Stabilization at the expense of peacebuilding in UN Peacekeeping Operations: more than just a phase?. **Global Governance**, v. 26, n. 1, p. 46-68, 2020. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/27082806>> Acesso em: 11 abr. 2025.
- DACIN, Octavian. Special Operations Forces in United Nations Peace Keeping Operations. **STRATEGIES XXI International Scientific Conference: The Complex and Dynamic Nature of the Security Environment**. Bucharest, p. 240-248, 2022. Disponível em: <https://revista.unap.ro/index.php/XXI_CSSAS/article/view/1347/1307> Acesso em: 16 maio 2026.
- DANISH REFUGEE COUNCIL. 135,000 people displaced and millions of people at risk as clashes intensify in North Kivu, DR Congo, 16 fev. 2024. Disponível em <<https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/135000-people-displaced-and-millions-people-risk-clashes-intensify-north-kivu-dr-congo>> Acesso em: 14 abr. 2024.
- DUARTE, Geraldine; CARVALHO, Letícia; SOUZA, Matheus A. C. Entre a contenção e a resolução: desafios históricos e contemporâneos das operações de paz da ONU. In: DUARTE, G.; CARVALHO, L (eds). **Azul da cor da paz?** Perspectivas e debates sobre as operações de paz da ONU. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2022, p. 23-41.
- DUARTE, Geraldine; CARVALHO, Letícia. “No Peace to keep?” Reflexões sobre as operações de paz de estabilização. In: DUARTE, G.; CARVALHO, L (eds). **Azul da cor da paz?** Perspectivas e debates sobre as operações de paz da ONU. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2022, p. 238-265.
- DUARTE, Geraldine; CARVALHO, Letícia. Operações de estabilização e prolongamento dos conflitos armados: estudo de caso do retorno do M23 na República Democrática do Congo. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v. 26, n.55, p. 227-250, 2024. Disponível em: <<https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/23317>> Acesso em: 15 abr. 2025.
- GEOCODED PEACEKEEPING OPERATIONS (GEOPKO). **Data MONUSCO (2010-2020)**. 2024. Disponível em: <<https://www.pcr.uu.se/data/geo-pko/>> Acesso em: 23 nov. 2023.
- KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- MONUSCO. Strategie Internationale de Soutien a la Securite et la Stabilisation (ISSSS) Pour L’Est de la RDC (2013-2017). Outubro, 2013. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/1_issss_2013-2017_document_entier_-_copy.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- MONUSCO. **Stabilization Strategy**. 1, julho. 2024. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/stabilization-strategy-issss>> Acesso em: 20 jul. 2024.
- NANTULYA, Paul. The Democratic Republic of the Congo’s Quest for Democracy Faces a New Test. **African Center**, 29 set. 2023. Disponível em: <<https://africacenter.org/spotlight/drc-democratic-republic-congo-quest-democracy-test/>> Acesso em: 02 abr. 2024.

PA-X ANALYTICS. PA-X Peace Agreements Database. **Peace and Transition Process Data**. Edinburgh: PeaceRep, University of Edinburgh, 2022. Disponível em: <<https://www.peaceagreements.org/>> Acesso em: 16 mai. 2026.

REUTERS. **UN Security Council supports wind-down of Congo peacekeeping mission**. 19 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/africa/un-security-council-adopts-resolution-phasing-down-peacekeeping-mission-dr-congo-2023-12-19/>> Acesso em: 20 jul. 2024.

SCHWIKOWSKI, Martina; BASHI, Wendy; LOIKA, Marcus. What one more massacre in DR Congo says about MONUSCO. **DW**. 15 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/what-one-more-massacre-in-dr-congo-says-about-monusco/a-65919529>> Acesso em: 20 jul. 2024.

SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**. v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402390.2014.921853>> Acesso em: 16 maio 2026.

SOLHJELL, Randi; ROSLAND, Madel. Stabilisation in the Congo: Opportunities and Challenges. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 6, n.1, Art. 2, 2017. Disponível em: <<https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.478>> Acesso em: 02 abr. 2024.

SOUZA, Graziene. Islands of Stability: new conception on the use of force regarding the implementation of protection of civilians. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 5, n.2, p. 431-453, 2016. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/5127>> Acesso em: 10 abr. 2024.

TULL, Dennis. The limits and unintended consequences of UN Peace Enforcement: the Force Intervention Brigade in DR Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n.2, p. 167-190, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2017.1360139>> Acesso em: 11 abr. 2024.

UNITED NATIONS. Escalating Violence in Democratic Republic of Congo Exacerbating Humanitarian Crisis, Special Representative Warns Security Council, Urging Durable Political Solution. 20 fev. 2024. Disponível em: <<https://press.un.org/en/2024/sc15596.doc.htm>> Acesso em: 05 maio 2024.

UNITED NATIONS. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95> Acesso em: 20 jul. 2024.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Where We Operate. 2022. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>> Acesso em: 20 jul. 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/PV.7094. 13 jan. 2024. Disponível em: <<https://documents.un.org/doc/undoc/pro/n14/205/08/pdf/n1420508.pdf?token=VG17VaDjbIDyPxJfEQ&fe=true>> Acesso em: 05 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/RES/1925. 28 mai. 2010. Disponível em: <[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))> Acesso em: 05 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/RES/2098. 28 mar. 2013. Disponível em: <[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))> Acesso em: 05 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/RES/2717. 19 dez. 2023. Disponível em: <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/412/66/pdf/n2341266.pdf?token=YxGkNoOcwehmYzYKZZ&fe=true>> Acesso em: 05 maio 2024.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/RES/2773, 21 fev. 2025. Disponível em: <[https://docs.un.org/en/S/RES/2773\(2025\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2773(2025))> Acesso em: 08 out. 2025.

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP). **Fatalities RDC (2000-2022)**. 2024. Disponível em: <<https://ucdp.uu.se/>> Acesso em: 05 maio 2025.

VOGUEL, Christoph. Islands of stability or swamps of insecurity? MONUSCO's Intervention Brigade and the danger of emerging security voids in eastern Congo. **EGMONT Institute**. 6 fevereiro, 2014. Disponível em: <<https://egmontinstitute.be/islands-of-stability-or-swamps-of-insecurity-monuscos-intervention-brigade-and-the-danger-of-emerging-security-voids-in-eastern-congo/>> Acesso em: 10 abr. 2024.

Funções de colaboração exercidas

Geraldine Rosas Duarte

Administração do projeto; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Letícia Carvalho

Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Cristiano Mendes

Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição).

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

África, Saúde e Política Externa Brasileira entre 2002 e 2024

Africa, Health and Brazilian Foreign Policy between 2002 and 2024

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.152924>

Erica Kastrup Bittencourt e Camara
Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil
erica.kastrup@fiocruz.br  

Resumo

O artigo analisa as variações da diplomacia da saúde do Brasil com países africanos entre 2002 e 2024, apontando determinantes conjunturais, políticos e institucionais de sua expansão, contração e possível institucionalização. Dividido em três fases – emergência e expansão (2003-2010), declínio e fragmentação (2011-2022) retomada e reconfiguração (2023-2024) –, o estudo mostra que a prioridade atribuída à saúde na política externa dependeu da percepção internacional sobre o tema, de conjunturas políticas internas e da capacidade e agência de instituições nacionais, especialmente a Fiocruz, de se relacionar com parceiros e desenvolver projetos. A primeira fase destacou cooperação Sul-Sul e iniciativas estruturantes; a segunda evidenciou desinteresse nacional e descontinuidade; a terceira aponta para uma recuperação impulsionada pelo interesse do governo, pela pandemia e pela aproximação com a União Africana. Conclui-se que a diplomacia da saúde resulta da interação entre conjuntura internacional, decisões políticas internas e capacidades institucionais; e que a institucionalização da cooperação é condição para sua durabilidade. O estudo recomenda atenção a esses vetores na retomada e estudos futuros sobre a diplomacia da saúde no governo Lula III.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; cooperação Sul-Sul; Diplomacia da Saúde.

Abstract

The article analyzes variations in Brazil's health diplomacy with African countries between 2002 and 2024, identifying conjunctural, political, and institutional determinants of its expansion, contraction, and possible institutionalization. Divided into three phases – emergence and expansion (2003-2010), decline and fragmentation (2011-2022), and recovery/reconfiguration (2023-2024) – the study shows that the priority given to health in foreign policy depended on international perceptions of the issue, domestic political conjunctures, and the capacity and agency of national institutions, especially Fiocruz, to engage with partners and develop projects. The first phase emphasized South-South cooperation and structuring initiatives; the second revealed discontinuity and resource reductions; the third points to a recovery driven by government interest, the pandemic, and closer ties with the African Union. It is concluded that health diplomacy results from the interaction between international conjuncture, domestic political decisions, and institutional capacities, and that the institutionalization of cooperation is a condition for its durability. The study recommends attention to these vectors in the recovery phase and calls for future research on health diplomacy under the Lula III administration.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; South-South Cooperation; Health Diplomacy.

Recebido: 15 Janeiro 2026
Aceito: 19 Agosto 2026

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 Compartilha-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

A volta de Lula da Silva para um terceiro mandato à frente do governo brasileiro em 2023 significou a retomada da busca por protagonismo do país nas relações internacionais, intenção que foi anunciada pelo próprio presidente em seu discurso de posse ao declarar que o Brasil estava “de volta”. O anúncio buscava deixar claro o antagonismo com o governo anterior do conservador Jair Bolsonaro e abriu espaço para especulações sobre o retorno da política externa ativa e ativa adotada pelo país nos anos 2000 (Lima, 2023). A África e a saúde haviam sido temas importantes do diálogo internacional brasileiro nos primeiros governos de Lula (2003-2010), quando o Brasil desenvolveu projetos de cooperação técnica em saúde com países africanos, principalmente os lusófonos, como parte de uma estratégia da política externa brasileira (PEB) que visava ampliar o poder e o prestígio do país nas relações internacionais. Desde então, a participação brasileira na cooperação e diplomacia da saúde na África foi impulsionada ou diminuída por contextos nacionais e internacionais que influenciaram as estratégias da PEB e a atuação de instituições nacionais que são atores da cooperação em saúde do governo brasileiro, conformando uma agenda que variou ao longo tempo.

O objetivo deste artigo é identificar e analisar os determinantes conjunturais, políticos e institucionais das variações na diplomacia da saúde brasileira junto a países africanos entre 2002 e 2024, com base em iniciativas multilaterais e bilaterais no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Para isso, busca-se não apenas descrever eventos, mas explicar por que e em que condições a diplomacia da saúde se expande, se contrai ou se institucionaliza, contribuindo, assim, para estudos sobre a diplomacia da saúde brasileira a partir de uma perspectiva empírica e histórica.

A hipótese postulada foi que a prioridade e a forma da diplomacia da saúde brasileira com países africanos variaram no período em função de (i) mudanças na percepção da importância da saúde nas relações internacionais; (b) conjuntura política nacional e a importância atribuída à saúde e à África na política externa brasileira; e c) o papel e as agendas de instituições nacionais, em particular a Fiocruz, cuja escolha como exemplo seu deu tanto pelo seu reconhecido papel como agente da diplomacia da saúde nacional (Almeida *et al.* 2010; Gomez; Perez, 2016; Gayard, 2019) como pelo facilitado acesso às fontes.

Para testar tal hipótese, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e histórica, conformando um estudo de caso comparativo dos períodos 2002-2010, 2011-2022 e 2023-2024. Como ponto de partida, compreendemos, conforme Milani e Pinheiro (2013), a política externa como uma política pública, sujeita às dinâmicas das escolhas dos governos. Ao mesmo tempo, conforme Katz *et al.* (2011) e Tod (2023), adotamos uma compreensão da diplomacia da saúde que inclui, além das negociações formais entre Estados conduzidas por suas chancelarias, o conjunto de interações que envolve atores como ministérios da saúde, fundações, organizações da sociedade civil e instituições técnicas e subnacionais. A perspectiva histórica apoia-se na história global, que se refere à sincronização e ao encadeamento de trajetórias históricas, que interagem por meio de sincronias no eixo “local-global” (Fazio Vengoa; Fazio Vargas, 2017).

A investigação utilizou fontes primárias e secundárias como discursos presidenciais e ministeriais; documentos oficiais (Ministério da Saúde, Itamaraty, Fiocruz/CRIS); acordos e programas de cooperação; reportagens de imprensa nacional, regional e internacional; e literatura acadêmica. A análise baseou-se na categorização e exploração de conteúdo de documentos e discursos para identificar mudanças retóricas e práticas e na triangulação das fontes para corroborar evidências sobre iniciativas concretas. Entre as limitações do estudo, destacam-se a distribuição desigual das fontes entre os períodos e a diversidade da natureza dos documentos analisados, o que é também indício das transformações que marcaram cada contexto.

A cooperação Brasil-África em saúde na primeira década dos 2000

Entre 2003 e 2010, a cooperação em saúde entre o Brasil e países africanos lusófonos foi um fator importante na estratégia de projeção internacional do país. Este período coincide com os dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja política externa buscou combinar objetivos econômicos e um discurso de solidariedade Sul-Sul. O presente trecho analisa os principais vetores dessa cooperação, suas instituições protagonistas e os limites práticos enfrentados, com ênfase na articulação entre interesses políticos, capacidade institucional e escolhas programáticas.

Lula da Silva chegou pela primeira vez à presidência do Brasil em 2003. Ex- operário do ABC paulista, vinha do movimento sindical e havia fundado o Partido dos Trabalhadores em 1980 junto com intelectuais progressistas. Sua chegada ao posto mais alto da política nacional significava a vitória de um projeto reformista num país em crise, com altas taxas de desemprego, endividamento externo e baixo crescimento. Uma das estratégias para superar os desafios nacionais foi reorientar a política externa, ampliando temas e parcerias, buscando novos mercados para as exportações brasileiras e mais poder nas relações internacionais (Vigevani; Cepaluni; Cintra, 2003; Saraiva, 2013; 2014). O governo queria conformar o país como uma potência emergente e se posicionar como um ofertante de cooperação a outros países de menor desenvolvimento relativo pautando-se por princípios da cooperação Sul-Sul, e elegeu o continente africano como polo de investimentos.

O presidente assumiu as funções prometendo se orientar internacionalmente por perspectivas humanistas. Dizia que o Brasil tinha uma dívida moral e histórica com o continente que havia, por séculos, fornecido mão de obra escravizada para que o país se desenvolvesse (Saraiva, 2013). Em seus discursos, o presidente afirmava a capacidade nacional de reconhecer e ajudar os africanos em seus dilemas próprios, de maneira horizontal e supostamente mais eficaz do que países mais desenvolvidos, que estariam menos familiarizados com dilemas próprios de países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o Brasil adotava uma estratégia de expansão de empresas brasileiras para o continente, principalmente nas áreas de mineração e infraestrutura, que contavam com subsídios públicos por meio de um programa de crédito à exportação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essas duas vertentes da internacionalização brasileira aconteciam de maneira independente, mas podem ser compreendidas como uma estratégia que pretendia ampliar a importância internacional do Brasil por meio da aproximação com o Sul global com especial atenção à África (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010).

Naquele início do século XXI o continente africano vinha despontando como foco do interesse internacional, já que, já livres das disputas que haviam marcado os anos da Guerra Fria, muitos países apresentavam crescimento acelerado. Especialmente, a China buscava no continente novas fontes de energia, matéria prima e mercados para o seu agressivo modelo exportador de manufaturas que se iniciava então. Essa combinação conformava a África como um continente de oportunidades econômicas, comerciais e geopolíticas, e a cooperação em saúde servia aos interesses brasileiros de posicionar o país como um ator que valorizava a democracia e a solidariedade nas relações internacionais.

O Brasil já vinha participando da cooperação em saúde na África por meio da CPLP¹, desenvolvendo alguns projetos de combate ao HIV e formação de recursos humanos, contudo, no bojo da proposta de internacionalização do governo de Lula, tais iniciativas foram ampliadas em número e escopo, passando de um diálogo setorial para compor o conjunto de estratégias centrais da PEB. Tal mudança se refletiu nas agendas de instituições nacionais como, a Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (AISA), a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC) e a Fiocruz, que passaram a desenvolver, na saúde, a proposta brasileira de realizar a política externa ativa e altiva (Kastrup, 2023).

¹ A CPLP foi fundada em 1996 e é composta por Brasil, Portugal e cinco países lusófonos africanos: Angola, Moçambique, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, além de Timor Leste, que fica localizado na Ásia.

A primeira participação do presidente Lula em uma reunião de chefes de Estado e de Governo da CPLP foi em São Tomé e Príncipe, em 2004, quando anunciou sua estratégia para a inserção internacional do Brasil que incluía a ampliação de recursos para a cooperação na CPLP (Silva, 2004) e, em 2006, o Brasil foi o primeiro país a criar uma representação diplomática permanente junto à Comunidade. Um movimento internacional também dava sustentação à estratégia de tomar a saúde como tema da cooperação Sul-Sul. Naquela primeira década dos 2000, a saúde era reconhecida como um objeto importante para a cooperação entre os países, que deveriam, além de evitar a disseminação de doenças transmissíveis que ameaçassem a segurança sanitária e econômica dos países, garantir que o acesso aos serviços de saúde fosse reconhecido como um direito humano (Ministers of Foreign Affairs of Brazil, France, Indonesia, Norway, Senegal, South Africa and Thailand, 2007; United Nations, 2009). A cooperação internacional também estava em destaque, após a ONU lançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tinha a prática como principal instrumento para alcançá-los.

Em linha com esses movimentos nacional e internacional, nos fóruns da governança global da saúde em que o Brasil participava, os representantes nacionais defendiam que a saúde era um direito humano e que a assistência deveria ser provida de maneira universal, que era injusto que os serviços de saúde estivessem sujeitos à capacidade de pagamento dos usuários dos sistemas de saúde. Com isso, conformavam o Sistema Único de Saúde do Brasil, construído nos anos de 1980 e baseado em princípios de universalidade e equidade, como um instrumento de ampliação do prestígio nacional nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, o país passou a investir recursos humanos e financeiros para desenvolver projetos de cooperação técnica que visassem ao desenvolvimento de sistemas de saúde de países parceiros do Brasil na cooperação Sul-Sul (Kastrup, 2023).

Algumas estratégias desenvolvidas por meio da Fiocruz foram a realização de oficinas de planejamento estratégico para o desenvolvimento de Institutos Nacionais de Saúde em países africanos lusófonos, o desenvolvimento de projetos pedagógicos e currículos para estruturação de escolas técnicas em saúde e a realização de programas de formação de quadros nos níveis técnicos e de pós-graduação em diferentes áreas da saúde pública. O Brasil apoiou ainda a construção de uma fábrica de medicamentos na capital moçambicana que objetivava que o país superasse a dependência externa na fabricação de medicamentos essenciais para saúde (Almeida *et al.*, 2010).

Em abril de 2008, realizou-se, em Cabo Verde, a primeira reunião de ministros da saúde da CPLP, ocasião em que as autoridades sanitárias aprovaram a criação de um Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS), que deveria articular as diferentes áreas da cooperação em saúde em uma plataforma comum, promovendo a fertilização cruzada entre diferentes objetos da cooperação em saúde na Comunidade (CPLP, 2008). O PECS foi elaborado entre 2008 e 2009 com assessoria técnica da Fiocruz e do Instituto de Higiene e Medicina Tropical de Lisboa com o acompanhamento de pontos focais de todos os países indicados pelos respectivos ministérios, e foi aprovado em maio de 2009, durante uma reunião dos ministros da saúde em Estoril, Portugal. Propunha, entre outros, a criação de redes de “instituições estruturantes” como escolas técnicas, escolas de saúde pública e institutos nacionais de saúde, que pudessem apoiar de maneira transversal e permanente as diferentes áreas em que a cooperação se desenvolvia, ao mesmo tempo em que dariam, articuladamente, sustentação ao desenvolvimento destas instituições nos países.

Ainda que o desenvolvimento deste conjunto de iniciativas até então inéditas em escopo e volume, tenha revelado uma série de dificuldades estruturais do Brasil para a atuação internacional, (Milani; Pinheiro; Lima, 2017), a combinação entre os posicionamentos brasileiros nos fóruns internacionais e o desenvolvimento de projetos de cooperação possibilitou a conformação de uma agenda proativa para a diplomacia da saúde que articulava os princípios e experiências do SUS às críticas à cooperação Norte-Sul.

A emergência da diplomacia da saúde na CPLP decorreu, em grande parte, dessa articulação prática e normativa. A combinação entre liderança sanitária no Ministério da Saúde, o engajamento do Itamaraty e o protagonismo da

Fiocruz, acrescida do aumento de recursos para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da parceria estratégica com a OPAS, viabilizou a execução de projetos de formação de recursos humanos e de fortalecimento institucional. Esses esforços culminaram na formulação da “Concepção Brasileira de Cooperação Sul-Sul Estruturante em Saúde” (Almeida *et al.*, 2010), um modelo conceitual em que a cooperação é definida não como mera transferência de bens ou serviços, mas como um processo estruturante com o objetivo declarado de promover a autonomia e a capacidade de gestão de sistemas de saúde nos países parceiros, superando, assim, modelos que reproduzem dependências em relação ao Norte.

Obviamente, a implementação de tais ideias não foi um processo livre de tensões. Por exemplo, um dos principais desafios encontrados para o desenvolvimento da cooperação que se pretendia estruturante era que muitas vezes os governos locais mudavam e as equipes brasileiras tinham que renegociar acordos ou projetos em andamento, um problema de descontinuidade que aconteceu também no Brasil, como será apresentado a seguir. Outro problema foi que algumas ações foram excessivamente baseadas em realidades brasileiras, como a proposta contida no PECS de criação de uma rede de escolas de saúde pública num grupo de países em que poucos contavam com uma instituição desta natureza. Ainda assim, o Brasil foi capaz de articular ações e um discurso coordenado em que se afirmava como doador e parceiro técnico ao mesmo tempo em que convivia com desafios estruturais domésticos.

O declínio da diplomacia da saúde no Brasil

A partir de 2011, durante o governo de Dilma Rousseff, a sinergia entre saúde pública e política externa brasileira para a África sofreu erosões que se intensificaram nos mandatos subsequentes. Esse declínio não foi apenas resultado de mudanças retóricas, mas de decisões orçamentárias, prioridades institucionais e choques econômicos que reduziram recursos e espaço político para uma diplomacia da saúde proativa.

Em janeiro de 2011 Dilma Rousseff, do mesmo partido e esperada como sucessora de Lula da Silva, assumiu a presidência do Brasil, mas a sinergia entre saúde e política externa perdeu potência. Apesar de as diretrizes gerais da PEB terem se mantido, a nova presidente não valorizava da mesma maneira a projeção internacional do Brasil e, sem ideias-força que orientassem a atuação na geopolítica global, a proatividade internacional do Brasil foi reduzida (Saraiva, 2014). Os recursos para o Ministério das Relações Exteriores e para a ABC foram drasticamente diminuídos, não foram negociados novos projetos e a diplomacia nacional sentiu o afastamento do governo (Milani; Pinheiro; Lima, 2017). Nesse bojo, o país adotou uma política externa mais pragmática e deixou de buscar o protagonismo internacional por meio da combinação entre foco na África, cooperação Sul-Sul e saúde.

Internamente, o governo enfrentou problemas à medida que caíram os preços das commodities que o Brasil exportava e, como consequência, o PIB nacional declinou. A inflação aumentou, o governo perdeu capacidade de financiamento de políticas sociais e de indução do desenvolvimento ao mesmo tempo em que as consequências da crise dos mercados globais iniciada nos EUA em 2008 atingiam o país. Gradativamente, a presidente perdeu popularidade ao adotar estratégias e políticas polêmicas como a nomeação de economistas ortodoxos para Ministério da Fazenda e se aliar a setores conservadores que defendiam ideias que contradiziam sua base eleitoral. Internacionalmente, a saúde perdeu espaço como tema importante da política externa dos países (Fidler, 2011), já que os governos haviam conseguido conter com relativo sucesso a primeira epidemia de SARS-COV iniciada em 2003 na China, a epidemia de H1N1 que se iniciou em 2009 e de MERS, que começou no oriente médio em 2012. Por outro lado, o consistente crescimento da China nos anos anteriores começava a tensionar a liderança até então incontestada dos EUA, o que estimulava o aumento da importância do poderio militar.

Durante o primeiro ano do governo de Dilma foi realizada no Rio de Janeiro a primeira Conferência Internacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde, que havia sido negociada pelos representantes brasileiros na Organização Mundial da Saúde no período anterior. Foi um evento importante para a diplomacia da saúde brasileira, já que o tema

central salientava que a saúde era determinada por fatores sociais interrelacionados como educação, trabalho, meio ambiente, entre outros, uma ideia que estava alinhada com os princípios fundamentais do SUS e havia sido valorizada pelo Brasil nos fóruns da governança da saúde global nos anos anteriores. Contudo, Dilma não compareceu ao evento e mandou seu vice-presidente como representante.

Nos anos seguintes, após a Conferência Rio+20, os países iniciaram as discussões sobre o pacto global que sucederia a Agenda de Desenvolvimento do Milênio. A saúde e a abordagem dos determinantes sociais era parte importante para a elaboração da proposta que pregava a intersetorialidade como força motriz da formulação política. Contudo, o Brasil optou por não tomar uma postura assertiva na defesa do tema (Buss, 2015). Com muitos problemas internos, o governo nacional deixou de pretender se posicionar como um ofertante de cooperação em saúde e passou a utilizar a prática para resolver um problema crônico de falta de médicos no interior do Brasil. Firmou parceria com o governo cubano para a provisão de médicos para atuarem no Brasil, uma manobra polêmica que desagradou a classe médica brasileira e contribuiu para a perda de popularidade da presidente.

A presença na CPLP foi também diminuída, ao passo que Dilma não compareceu nem à IX e nem à X Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo da CPLP que ocorreram durante o seu mandato, respectivamente em Moçambique e Timor Leste (Teixeira, 2014). Ao mesmo tempo, o então ministro da saúde do governo também não compareceu à Reunião Extraordinária de Ministros da Saúde da CPLP que ocorreu no Rio de Janeiro, em 21 de outubro de 2011, assim como também não compareceu à III Reunião de Ministros da Saúde que aconteceu em Moçambique em fevereiro de 2014, mandando representantes nas duas ocasiões. Ao mesmo tempo, um projeto de cooperação entre a Opas, o Ministério da Saúde do Brasil e a Fiocruz que dava sustentação a grande parte da cooperação em saúde brasileira não foi renovado. A menor participação presidencial e ministerial em cúpulas da CPLP e reuniões de saúde expressa escolhas de agenda e a perda da vantagem estratégica percebida na cooperação Sul-Sul, resultando em menor prioridade política que se traduz em renegociação mais lenta de acordos, menor visibilidade de projetos e redução da coordenação interinstitucional.

Apesar do declínio da prioridade política, estruturas institucionais mantiveram certo grau de resiliência, preservando iniciativas setoriais. Por exemplo, em maio de 2012 a Fiocruz e o IHMT iniciaram o apoio institucional para a criação de Instituto Nacional de Saúde em Cabo Verde, que foi inaugurado em 2014; entre 2011 e 2014 a Fiocruz desenvolveu, em parceria com ABC e em triangulação com a Agência Japonesa de Cooperação (JICA) um projeto para o fortalecimento da Atenção Primária em Angola (Fonseca; Figueiredo; Porto, 2017). Em 2014, iniciou a primeira turma de Mestrado em Sistemas de Saúde em Moçambique junto com o Instituto Nacional de Saúde do país e com a Agência canadense de cooperação, que financiou parte das atividades. Em âmbito multilateral, o PECS previa a criação da Rede Institutos Nacionais de Saúde Pública, que foi fundada em 2011 e seguiu, nos anos posteriores, promovendo o desenvolvimento e a articulação entre institutos nacionais de saúde pública da região com a assessoria da Fiocruz, que passou a sediar sua secretaria executiva (Kastrup, 2023). Esse quadro revela que num contexto de redução da prioridade nacional da diplomacia da saúde, a cooperação setorial apresentou certa resiliência, mantendo intervenções pontuais em projetos fragmentados e dependentes de parcerias externas.

Em 2016, Dilma sofreu um controverso processo de *impeachment*. Michel Temer, seu vice-presidente, assumiu o governo em meio a uma crise institucional que havia se iniciado anos antes com escândalos de corrupção associados ao PT, que haviam fortalecido eventos de insurgência popular e a oposição ao governo. A economia estava em recessão, com queda no PIB, cortes em investimentos do governo e aumento do desemprego. Ao mesmo tempo, a opinião pública estava dividida sobre o processo político que havia afastado a presidenta eleita.

Na política externa, Temer buscou anunciar uma ruptura com estratégias adotadas nos governos anteriores, posicionando o Brasil como um país responsável economicamente e buscando, com isso, ampliar sua frágil legitimidade interna. Contudo, tal ruptura foi constrangida, em parte pela própria burocracia do Ministério das Relações Exteriores

(MRE) que foi resistente a realizar mudanças bruscas, em parte porque a própria política externa esteve em segundo plano (Silva, 2019). Com relação à África, a PEB foi crítica ao perfil da aproximação anterior, entendida como propaganda com poucos ganhos econômicos (Serra, 2016) e, com isso, o espaço para uma diplomacia da saúde ativa foi ainda mais restrito. Internacionalmente, movimentos conservadores ganhavam espaço culminando com a aprovação do Brexit e a eleição de Donald Trump como presidente dos EUA, o que gerava um quadro que ampliava a importância das agendas de segurança e preocupações nacionalistas, diminuindo ainda mais o espaço político e os recursos disponíveis para agendas de cooperação em saúde.

Na CPLP, entre 2016 e 2018, o Brasil exercia a presidência pró-tempore do bloco e uma das propostas para a saúde foi a criação de uma Rede de Bancos de Leite Humanos da comunidade, com base no compartilhamento de uma tecnologia de promoção do aleitamento materno desenvolvida pela Fiocruz e implementada no Brasil como uma estratégia bem-sucedida de combate à morbimortalidade neonatal. Iniciativas como a Rede de Institutos Nacionais de Saúde foi louvada, mas não houve recursos para novos projetos e gradativamente as ações desenvolvidas pela Fiocruz e pela ABC foram diminuindo.

Em linhas gerais, nas reuniões de ministros e ministras da saúde da CPLP que ocorreram entre 2017 e 2022, os representantes brasileiros, defenderam a cooperação na Comunidade, mencionaram temas importantes como o combate a doenças, programas de vacinação, segurança alimentar e nutricional, mas, sem uma articulação clara com a política externa e com pouco reflexo nas prioridades políticas nacionais, a diplomacia da saúde perdeu potência, ainda que a cooperação se mantivesse no plano setorial.

Entre 2019 e 2022 o Brasil foi governado por Jair Bolsonaro, um representante brasileiro dos movimentos de extrema direita que ascendiam também em âmbito internacional, e o período foi marcado por um desmonte na política exterior brasileira. Dirigida essencialmente por uma ideologia que buscava combater o “globalismo”, sem que ficasse claro o real significado da expressão, a política externa rompeu com suas mais longevas tradições e passou a rechaçar o multilateralismo e alguns princípios fundantes da diplomacia nacional como o pacifismo e o pragmatismo na busca dos interesses nacionais. Por exemplo, o Brasil passou a travar uma guerra declarada à China, seu principal parceiro comercial que naquele momento já vinha se consolidando como uma das principais potências econômicas do mundo, ao mesmo tempo em que adotava uma postura submissa aos EUA sem que fosse possível identificar compensações por isso. A falta de uma proposta clara que fosse além do alinhamento com governos conservadores no mundo e com pouco espaço para a atuação do corpo diplomático brasileiro, o país passou por um afastamento do sistema de relações internacionais, deixando de participar das principais discussões e fóruns multilaterais (Lima, 2023). Nessa conjuntura, o Sul global de maneira geral e, especificamente a África, ficaram de fora da agenda externa brasileira.

Em 2020, foi decretada a pandemia de Covid-19, exigindo medidas extremas de saúde pública que impactaram as sociedades globais nos âmbitos políticos, econômicos e sociais, evidenciando e acirrando as desigualdades estruturais do sistema internacional. A saúde tornou-se tema central nas relações internacionais mobilizando debates sobre a capacidade dos sistemas de saúde, dos recursos humanos, cadeias de produção e distribuição de contramedidas médicas e o papel da solidariedade no enfrentamento de crises sanitárias. A pandemia expôs também as limitações do sistema multilateral na promoção da equidade em saúde ao passo que, enquanto países de alta renda firmaram acordos antecipados com as principais empresas farmacêuticas e adquiriram quantidades de doses de vacinas muito superiores às necessidades de suas populações, muitos países de baixa e média renda enfrentaram atrasos significativos no acesso à imunização.

Nesse momento, no Brasil, trocas frequentes na liderança do Ministério da Saúde, conflitos entre o ministério, cientistas e a Presidência da República, entre governos subnacionais entre si e com a liderança nacional, a retórica crítica do presidente e do chanceler à OMS, entre outros, geraram instabilidade nas ações de combate à pandemia. Ainda assim,

uma parceria entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz foi fundamental para que o país pudesse internalizar uma tecnologia que possibilitou a fabricação nacional do imunizante da Oxford-Astrazeneca (Dantas; Amaral; Costa, 2022; Soares *et al.*, 2023), ao passo que uma estrutura consolidada no âmbito do SUS por meio do Programa Nacional de Imunizações (PNI) e da infraestrutura de Atenção Primária em Saúde oferecia condições para a rápida distribuição de vacinas à população (Bernardeau-Serra *et al.*, 2021). Contudo, a falência da diplomacia da saúde não permitiu a conformação de um discurso positivo em torno do SUS e a percepção internacional sobre o manejo da crise no Brasil foi centrada na postura do presidente, destacando seu perfil negacionista, a retórica irresponsável e falta de coordenação federal que agravaram a crise sanitária no país (The Lancet, 2020).

Política externa e saúde no governo Lula III

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2023 se insere em uma conjuntura internacional significativamente mais complexa do que a dos seus mandatos anteriores. Se a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela ascensão da China e pelo boom das commodities com consequências favoráveis ao Brasil, o contexto atual é de múltiplas crises interconectadas, que incluem as consequências da pandemia de Covid-19, a guerra Rússia-Ucrânia, inflação e acirramento da crise climática, que exacerbam desigualdades e reconfiguram o poder global.

Nesse cenário internacional complexo e num contexto interno de maior polarização política e fragilidade econômica, o governo Lula III adota uma política externa de não alinhamento pragmático, buscando diálogo com múltiplos atores e promovendo a diplomacia pela paz. Ao evitar o isolamento da Rússia proposto pelas potências ocidentais, defender agendas globais relacionadas à justiça climática, ao combate à fome e à reforma do sistema financeiro internacional, o Brasil procura novamente posicionar-se em sintonia com o Sul Global.

No que se refere à África, Lula vem retomando o interesse destinado em mandatos anteriores. Em agosto de 2023, o presidente voltou à São Tomé e Príncipe para participar da XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, durante o seu primeiro périplo pela África, que incluiu também visitas à África do Sul e Angola. Na ocasião, mencionou a saúde como um tema importante e a declaração final do encontro valorizou o papel da Fiocruz na cooperação na comunidade lusófona (CPLP, 2023). Internamente, em janeiro de 2023 o Itamaraty havia criado uma Divisão de Saúde Global, ligada ao Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS) (Brasil, 2023).

Ao mesmo tempo em que retoma a participação na CPLP, o governo vem buscando ampliar seu escopo de interlocução com o continente africano. Em fevereiro de 2024, Lula participou, como convidado, da 37ª Cúpula de Chefes de Estado e Governo da União Africana (UA), ocasião em que defendeu a cooperação em saúde como mecanismo para ampliar o acesso a medicamentos e evitar situações de desigualdade no acesso a vacinas, reafirmando o compromisso do Brasil com a equidade global (Silva, 2024). Com isso, o presidente abre espaço para que a experiência nacional de fortalecimento do Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS) se torne um novo instrumento da diplomacia da saúde brasileira.

O CEIS se refere ao conjunto de atividades produtivas, tecnológicas, científicas e institucionais vinculadas ao setor saúde, como indústrias de medicamentos, vacinas, equipamentos, insumos e centros de pesquisa e desenvolvimento, que conformam a base produtiva do sistema de saúde. Tal arcabouço, ao mesmo tempo em que fomenta a economia, tem capacidade para conferir soberania sanitária ao país, ou seja, é a capacidade de provimento ao sistema de saúde que diminuiu sua dependência externa (Gadelha, 2022). Tal agenda ganhou importância internacional após a pandemia de Covid 19, quando a desigualdade no acesso a vacinas impulsionou o debate sobre soberania sanitária de países em desenvolvimento (Gómez-Arias, 2022). Nesse contexto, a experiência do acordo firmado entre a Fiocruz e a Oxford-Astrazeneca emerge como uma experiência capaz de mobilizar países africanos interessados em conhecer

experiências de produção local de medicamentos e insumos para a saúde do Brasil como um meio para diminuir a dependência do setor de saúde da região.

Conclusão

Este artigo examinou as variações da diplomacia da saúde brasileira junto a países africanos entre 2002 e 2024, articulando evidência empírica e explicação histórica para responder à pergunta: por que e em que condições a diplomacia da saúde brasileira se expande, se contrai ou se institucionaliza? A análise comparativa dos três períodos indica que a variação observada decorre de uma interação entre determinantes conjunturais, decisões políticas internas e trajetórias institucionais. Desde uma perspectiva histórica, o período apresenta um processo de ascensão, declínio e retomada da importância da diplomacia da saúde como parte da agenda externa brasileira que permite inferir alguns aspectos importantes para o melhor entendimento das dinâmicas da diplomacia da saúde no Brasil.

Primeiro, a prioridade conferida à saúde na política externa dependeu da percepção de sua relevância nas arenas internacionais: quando a saúde foi percebida como um tema estratégico da governança global como ocorreu na primeira década dos anos 2000 e, de modo renovado, após a pandemia de Covid-19, o Brasil buscou projetar-se por meio de iniciativas de cooperação técnica que articulavam experiências e princípios do SUS e práticas da cooperação Sul-Sul. Em contrapartida, períodos em que agendas securitárias, crises econômicas ou orientações políticas mais pragmáticas (2011-2022) corresponderam a retrações da diplomacia da saúde. Segundo, a conjuntura política interna e o interesse do governo na política externa em geral e em particular na África e na saúde determinaram escolhas orçamentárias e executivas que influenciaram a ampliação ou o esvaziamento da diplomacia da saúde no Brasil, o que corrobora, no plano setorial, com o entendimento da política externa como uma política de governo.

Terceiro, o papel das instituições nacionais, em especial a Fiocruz, funcionou como mecanismo mediador entre orientação política e ação prática. A Fiocruz e a rede institucional conectada ao SUS ofereceram capacidades técnicas e instrumentos operacionais que permitiram o desenvolvimento de uma agenda de cooperação e diplomacia da saúde no Brasil que, mesmo em contextos de redução de prioridade política, possibilitou a manutenção de iniciativas pontuais e a continuidade de redes. Num contexto mais atual, a experiência da resposta institucional à pandemia tem potencial para renovar a agenda da diplomacia da saúde brasileira.

Da síntese destes elementos decorrem duas contribuições centrais para o debate acadêmico e para formulação de políticas: (i) a diplomacia da saúde não é apenas reflexo de uma opção política por melhorar a imagem internacional, mas resulta da interação entre conjuntura internacional, decisões políticas internas e capacidades institucionais concretas; (ii) a institucionalização de práticas de cooperação é chave para sustentar uma presença duradoura, reduzindo a volatilidade associada a mudanças de governo. Recomenda-se que esses dois vetores recebam atenção prioritária durante o período de retomada e que pesquisas futuras investiguem a diplomacia da saúde no governo Lula III.

Referências

ALMEIDA, C. M.; CAMPOS, R. P.; BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R.; FONSECA, L. E. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, 2010.

ALMEIDA, Celia Maria. A experiência da Fiocruz na formação de profissionais em saúde global e diplomacia da saúde: base conceitual, estrutura curricular e primeiros resultados. *RECIIS, [S. l.]*, v. 4, n. 1, 2010. Disponível em: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/721>>. Acesso em: 25 jul. 2026.

BERNARDEAU-SERRA, L.; NGUYEN-HUYNH, A.; SPONAGEL, L.; GUIMARÃES, N.; AGUIAR, R. A; MARCOLINO, M. The COVID-19 vaccination strategy in Brazil—a case study. *Epidemiologia*, v. 2, n. 3, p. 338-359, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/epidemiologia2030026>>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Ata final da VII Reunião da Comissão Mista Brasil-Angola**. Brasília, 5 abr. 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/7a-comissao-mista-brasil-angola-brasilia-5-de-agosto-de-2023-1/ata-final-da-vii-comissao-mista-brasil-angola-abril-2023.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organograma 2023**. Brasília: MRE, 2023. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/25-01-organogram-2023-completo-final.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **“Nós estamos criando um país”, diz Lula sobre Complexo Econômico-Industrial da Saúde**.

Planalto, Brasília, 2023. Disponível em:

<<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/09/nos-estamos-criando-um-pais-diz-lula-sobre-complexo-economico-industrial-da-saude>>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BUSS, P. M. **Paulo Buss: “Brasil tem chance de reverter visão fragmentada da saúde na Agenda 2030”**. Entrevista concedida ao Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Rio de Janeiro, 17 set. 2015.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 93-105, mar. 2010. Disponível em:

<<https://doi.org/10.3395/reciis.v4i1.350pt>>

CPLP. XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. **Declaração de São Tomé**. São Tomé: CPLP, 27 ago. 2023.

DANTAS, Silvana Iacovino; AMARAL, Luciene Ferreira Gaspar; COSTA, Jorge Carlos Santos da. Encomenda tecnológica e transferência de tecnologia da vacina para COVID-19 no Brasil: um estudo de caso do modelo utilizado pela AstraZeneca/Oxford e Fiocruz.

Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 57-68, 2022. Disponível em:

<<https://doi.org/10.22239/2317-269X.02068>>

DIAS, I. M. T. **O Brasil como promotor do desenvolvimento e a cooperação em segurança alimentar e nutricional na CPLP: atores e dinâmicas da transferência de políticas**. 2018. 360 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FAZIO VENGOA, Hugo; FAZIO VARGAS, Luciana. La historia global y la globalidad histórica contemporánea. **Historia Crítica**, [S. l.], v. 1, n. 69, p. 3-20, 2018. Disponível em: <<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/hiscrit/article/view/4544>>. Acesso em: 17 jul. 2026.

FIDLER, D. P. Rise and fall of global health as a foreign policy issue. **Global Health Governance**, v. 4, n. 2, 2011. Disponível em:

<<https://ghgj.org/Fidler4.2.htm>>

FONSECA, L. E.; FIGUEIREDO, M. C. B.; PORTO, C. S. B. M. Gestão da atenção primária: desafio para a cooperação internacional em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 7, p. 2287-2294, jul. 2017. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.06232017>>

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Relatório preliminar do Grupo de Trabalho da Fundação Oswaldo Cruz nos Países Africanos de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Fiocruz, fev. 1998.

G1. Veja como a mídia internacional cobriu o discurso de Lula na COP-27. **G1 Mundo**, Rio de Janeiro, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/11/16/veja-como-a-midia-internacional-cobriu-o-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml>>. Acesso em: 15 jan. 2026.

GADELHA, C. A. G. A base econômica e material do Sistema Único de Saúde: elementos para a compreensão do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, 2022. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/csp/a/v5tytHYjj3tpZn9DYFLzWv/?lang=pt>>. Acesso em: 29 jul. 2026.

GAYARD, N. Health as niche diplomacy: assessing design and practices of Brazilian health diplomacy at the beginning of the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 1, p. e012, 2019.

GÓMEZ, E.; PEREZ, F. A. Brazilian foreign policy in health during Dilma Rousseff's administration (2011-2014). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 98, p. 171-197, maio 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-6445171-197/98>>

GOMEZ-ARIAS, R. D. Soberanía sanitaria: una política prioritaria para las democracias. **Universidad y Salud**, Pasto, v. 24, n. 1, p. 3-6, abr. 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.22267/rus.222401.250>>

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, 2010.

KASTRUP, Erica. **Ascensão e queda da saúde na política externa brasileira (PEB) 1995-2015: o caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**. 2023. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2023.

KATZ, Rebecca; KORNBLIT, Sarah; ARNOLD, Grace; LIEF, Eric; FISCHER, Julie. Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization. **The Milbank Quarterly**, v. 89, n. 3, p. 503-523, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2011.00637.x>>

LIMA, M. R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI – Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, v. 2, n. 5, jan./mar. 2023. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>>

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>>

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ia/iix078>>

MINISTERS OF FOREIGN AFFAIRS OF BRAZIL, FRANCE, INDONESIA, NORWAY, SENEGAL, SOUTH AFRICA AND THAILAND. Oslo Ministerial Declaration — Global health: a pressing foreign policy issue of our time. **The Lancet**, v. 369, n. 9570, p. 1373-1378, 21 abr. 2007.

SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 37, p. 63-78, mar. 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/262783160_Continuidade_e_mudanca_na_politica_externa_brasileira_As_especificidades_do_comportamento_externo_brasileiro_de_2003_a_2010>

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/317471236_Balanco_da_politica_externa_de_Dilma_Rousseff_perspectivas_futuras>

SERRA, José. **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 18 mai. 2016. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/jose-serra/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-esta-do-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em: 17 jun. 2026.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Revista Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 23-41. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>>

SILVA, B. F. A. Périplo pela política externa do governo Lula III. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 9 nov. 2023. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/politica-externa-governo-lula-iii/>> Acesso em: 15 jan. 2026.

SILVA, L. I. L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no debate geral da 5ª Conferência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): “A sociedade da informação como contribuição para a boa governança e a transparência”**. São Tomé e Príncipe, 27 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/10-mandato/2004/27-07-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-debate-geral-da-5a-conferencia-da-cplp-2013-201ca-socieda-de-da-informacao-como-contribuicao-para-a-ba-governanca-e-a-transparencia201d>> Acesso em: 11 abr. 2024.

SILVA, L. I. L. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**. Nova York, 19 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>> Acesso em: 15 jan. 2026.

SILVA, L. I. L. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a abertura da 37ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Africana**. Adis Abeba, Etiópia, 17 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto>> Acesso em: 15 jan. 2026.

SILVA, L. I. L. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 1º jan. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discursos-de-posse-10-mandato>> Acesso em: 15 jan. 2026.

SOARES, Priscila Ferraz; MEDEIROS, Mauricio Zuma; ABREU, Jaqueline Lilge; GONÇALEZ, Fabio Henrique Ferreira dos Santos; PIRAN, Fabio Sartori. Management and governance structure of technology transfer megaprojects in emergency contexts: a case study of the megaproject Oxford/AstraZeneca/Fiocruz Covid-19 vaccine. **Production**, v. 33, e20220111, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-6513.20220111>>

TEIXEIRA, H. Dilma falta (de novo) à cimeira da CPLP. **Observador**, Lisboa, 12 jul. 2014. Disponível em: <<https://observador.pt/2014/07/12/dilma-falta-de-novo-cimeira-da-cplp/>> Acesso em: 21 set. 2023.

THE LANCET. COVID-19 in Brazil: “So what?”. **The Lancet**, v. 395, n. 10235, p. 1461, 18 abr. 2020. Disponível em: <<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7251993/>> Acesso em: 18 jun. 2026.

TOLD, M. “Essentials of Global Health Diplomacy”. *In*: RAVIGLIONE, M. C. B.; TEDIOSI, F.; VILLA, S.; CASAMITJANA, N.; PLASÈNCIA, A. (eds.). **Global Health Essentials**. Springer (Sustainable Development Goals Series), p. 429-434, 2023.

UNITED NATIONS. Note by the Secretary-General: Global health and foreign policy: strategic opportunities and challenges. A/64/365. New York, 23 set. 2009. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/667804/files/A_64_365-EN.pdf> Acesso em: 20 jun. 2026.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>>

<i>Funções de colaboração exercidas</i>	
<i>Erica Kastrup Bittencourt e Camara</i>	<i>Conceituação; Curadoria de dados; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);</i>

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

O papel dos condicionantes domésticos na projeção de poder: Angola e África do Sul

The Role of Domestic Constraints in Power Projection: Angola and South Africa

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.152093>

Nathaly Xavier Schutz

Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Brasil

nathalyschutz@unipampa.edu.br 

Danielle Jacon Ayres Pinto

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

danielle.ayres@ufsc.br 

Resumo

Angola e África do Sul são dois Estados de grande relevância na configuração de poder na África Austral e no Continente Africano como um todo. Com trajetórias distintas, compartilham uma particularidade: a manutenção no poder de um partido originado em um movimento de libertação. Tanto o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA) quanto o Congresso Nacional Africano (CNA) estão no poder desde foram convertidos em partidos, o que traz impactos importantes nesses dois Estados. A construção das capacidades de Angola e África do Sul também estão sujeitas a outros *inputs* domésticos, como as condições econômicas e as instituições. O objetivo dessa pesquisa é analisar a influência que as variáveis domésticas têm na projeção de poder de Angola e África do Sul e na eventual disputa entre eles por uma liderança na região. Parte-se do pressuposto de que aspectos internos – não-alternância de poder e características das instituições – influenciam na formulação da estratégia de inserção internacional – política externa e política de defesa – desses Estados. Do ponto de vista metodológico, adota-se o método hipotético-dedutivo, tratando-se de uma análise histórica-comparativa, que se valerá de fontes primárias e secundárias. Conclui-se que aspectos das instituições internas – permanência no poder das mesmas elites políticas e a transformação de movimentos de libertação em partidos políticos – seguem atuando de maneira determinante na projeção de poder de Angola e África do Sul, ora interferindo nos objetivos de política externa e de defesa, ora condicionando o emprego de recursos necessários.

Palavras-chave: Angola; África do Sul; inserção internacional; política de defesa; política externa.

Abstract

Angola and South Africa are two highly relevant states in the configuration of power in Southern Africa and on the African continent as a whole. Despite distinct trajectories, they also share a particularity: the maintenance in power of a party originating from a liberation movement. Both the Popular Movement for the Liberation of Angola (MPLA) and the African National Congress (ANC) have remained in power since they were transformed into political parties, which has significant impacts in both states. In addition, the development of capabilities in Angola and South Africa is also shaped by other domestic inputs, such as economic conditions and the institutions. The aim of this research is to analyze the influence that domestic variables have on the power projection of Angola and South Africa and on the potential dispute between them for regional leadership. The study assumes that internal aspects—lack of alternation in power and institutional characteristics—affect the formulation of these states' international insertion strategies - foreign policy and defense policy. Methodologically, the study adopts the hypothetical-deductive method, employing a historical-comparative analysis based on primary and secondary sources. The findings indicate that domestic institutional factors—namely the continued dominance of the same political elites and the transformation of liberation movements into governing political parties—remain decisive in shaping the power projection of Angola and South Africa. These factors either influence foreign and defence policy objectives or constrain the allocation of the resources necessary for their implementation.

Keywords: Angola; international projection; South Africa; defence policy; foreign policy.

Recebido: 02 Dezembro 2025

Aceito: 23 Agosto 2026

Trabalho realizado com recursos do Projeto de Pesquisa "Segurança e Defesa na África: Características, Mudanças e Impactos no Entorno Estratégico Brasileiro" no âmbito do Edital PRODEFESA V(CAPES/MD).

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram 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 Compartilha-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

O contexto geopolítico da África Austral, desde o início do século XX, com a criação do Domínio da África do Sul, em 1910 e a ocupação efetiva dos territórios africanos por Inglaterra e Portugal, apresenta particularidades que o distingue do resto da África Subsaariana. Ao longo da segunda metade do século XX, a região foi palco da luta pela independência de Angola, Moçambique e Zimbábue – este último sob um regime de minoria branca – ao mesmo tempo que a África do Sul implementava o regime do *apartheid*.

O início do século XXI marca uma nova conjuntura na região. A África do Sul se afirma como uma democracia, após o fim do *apartheid* em 1994, e Angola consegue encerrar a guerra civil em 2002. O ambiente, muito mais pacífico, cria espaço para que ambas se projetem de maneira mais qualificada, buscando um eventual papel de liderança.

Ainda que a África do Sul, ao longo das últimas três décadas, tenha conquistado, fora da África, um lugar de destaque como uma potência emergente, no contexto do Continente, essa liderança é contestada, entre outros Estados, por Angola. Não há enfrentamento direto, tampouco tensões na relação bilateral, mas Angola tem demonstrado querer ocupar um papel de força estabilizadora e, por que não, líder na região.

A compreensão das possibilidades de Angola e de África do Sul, passa por um entendimento dos seus ambientes domésticos, já que o histórico das relações de ambos na região, bem como as suas particularidades, em especial os grupos políticos no poder, foram e são determinantes nas suas ações externas. A questão que norteia a presente análise é em que medida esses condicionantes domésticos influenciam a projeção de poder de Angola e África do Sul? O objetivo dessa pesquisa é, assim, analisar de que forma aspectos domésticos, em especial a manutenção dos ex-movimentos de libertação nacional no poder, tem na projeção de poder desses Estados, considerando a interveniência dos condicionantes históricos.

Como pressuposto tem-se que variáveis internas, notadamente a não-alternância do poder e características das instituições, são condicionantes da estratégia de inserção internacional dos Estados em questão. A configuração de partidos originados de movimentos de libertação impacta não apenas nas suas próprias estruturas institucionais, mas também na formação das instituições desses Estados no pós-independência e/ou democratização. Nesse contexto, a definição das políticas está pautada por interesses mistos, ora do Estado, ora do governo, ora do próprio partido.

Do ponto de vista analítico, essas variáveis atuam da seguinte maneira: a não-alternância no poder é aqui caracterizada como a permanência ininterrupta do mesmo partido no controle do Executivo desde a independência (no caso de Angola) ou democratização (no caso da África do Sul); identificando, assim, a existência ou não de alternância efetiva via eleições. As características institucionais, por sua vez, dizem respeito ao grau de fusão entre partido e Estado e, secundariamente, Forças Armadas. Para tanto, identifica-se a origem histórica das Forças Armadas, o controle partidário sobre a composição das instituições e, por consequência, a capacidade destas de atuarem de forma autônoma.

A partir da ideia de segurança do regime (Clark, 2001) e de dilema de segurança interno (Job, 1997) é possível estabelecer um nexo causal entre essas variáveis. Quanto mais interligados estão partido e governo e mais longa a permanência no poder, maior a tendência de que política externa e política de defesa estejam subordinadas aos interesses de sobrevivência do regime. Esse mecanismo causal também se sustenta a partir do realismo neoclássico, que defende que os outputs do sistema internacional são filtrados por variáveis domésticas intervenientes antes de gerarem os outputs (Schweller, 2003).

Dois processos podem ser identificados. O primeiro é o que Schweller (2006) denomina *underbalancing*, compreendido como a não conversão de oportunidades de liderança regional em atuação efetiva, resultante da priorização da sobrevivência do regime em detrimento de estratégias externas de projeção de poder. O segundo é a questão da extração dos recursos de Taliaferro (2009), ou seja, a capacidade do Estado de extrair e mobilizar recursos domésticos para sustentar sua política externa e de defesa, que pode ser comprometida pela relação partido-Estado.

Arelado a essa lógica, estão condicionantes históricos que determinaram, não apenas a própria característica das instituições, mas também a construção da imagem dos Estados entre os vizinhos. A consideração dessa variável, desta forma, também é relevante para o entendimento da postura externa de Angola e África do Sul. A estratégia de inserção internacional desses Estados será analisada a partir das suas políticas externa e de defesa.

Ao analisar projeção de poder, estamos especialmente interessados no conceito de potência regional, aqui entendido como um Estado que faz parte de uma região, com condições superiores aos seus vizinhos e capaz de exercer influência e que demonstra esse desejo de exercer liderança (Nolte, 2010). Vale registrar, ainda, que como lembra Prys (2008, 2010), nem todo Estado com esses requisitos, configura-se como potência regional, são aquelas denominadas como potências regionais desconectadas¹, que por debilidade de recursos ou de identificação com a região, direcionam a sua atuação para a arena global. Especificamente, para fins da presente análise a projeção de poder será analisada a partir da capacidade militar e orçamento de defesa; da participação em organizações internacionais; e do reconhecimento por parte dos vizinhos de papel de liderança.

O trabalho adota o método hipotético-dedutivo, de abordagem qualitativa, com o procedimental histórico-comparativo, com a comparação sincrônica dos dois casos em questão. Os dados são coletados a partir de pesquisa documental e bibliográfica.

Para que a análise possa ser desenvolvida, alguns conceitos precisam ser discutidos previamente. A compreensão do Estado na África passa pelo entendimento de particularidades muito específicas e o reconhecimento de que o modelo weberiano de Estado não necessariamente irá se encaixar nesses casos. O processo de colonização e descolonização imprimiu características a esses Estados, que ainda estão em construção, que precisam ser compreendidas dentro da lógica africana.

A formação do Estado em África, como destaca Herbst (2000), segue um caminho diferente daquele feito pelos Estados na Europa e teorizado por Tilly (1996). Diferentemente do contexto de conflito e guerra como mecanismo de construção do Estado, o que caracteriza o processo no continente africano é a cooperação. A lógica de cooperação aqui, entende-se como um padrão recorrente de relação entre os Estados africanos.

O conflito de independência pouco relaciona-se com a efetiva construção do Estado. Uma das principais questões está no fato de que o Estado jurídico nasce antes do Estado efetivo existir. A saída dos colonizadores dá origem a uma demarcação territorial e uma estrutura institucional, mas que não necessariamente corresponde a um efetivo exercício de soberania sobre esse território.

Ayoob (2002) irá defender que a descolonização e a formação dos Estados africanos se dão em um contexto muito mais vulnerável e sujeito a interferências externas do que aquele em que se deu a formação dos Estados europeus. Existiria, assim, uma redefinição da percepção do dilema de segurança, tornando-o muito mais interno.

A ideia do dilema de segurança interno, conceituado por Job (1997), parte do conceito elementar da teoria realista de relações internacionais, para discutir a problemática da instabilidade interna como principal ameaça de segurança para os Estados africanos. Como enfatiza Job (1997, p. 181, tradução nossa), “O interesse fundamental daqueles que estão no poder nesses Estados é a sobrevivência do regime e a manutenção ou restabelecimento do status quo.”

Trata-se, assim, da problemática central a ser analisada na presente pesquisa do quanto as políticas do Estado efetivamente traduzem um interesse estatal, ou são produto dos interesses das elites que estão no poder e, em última instância, utilizam dos recursos estatais para esse fim. Os casos de Angola e África do Sul são emblemáticos, já que ambos, o primeiro durante o *apartheid* e o segundo durante a guerra civil, tiveram suas políticas de defesa focadas nessa percepção de inimigo interno e utilizaram a força militar para se manterem no poder.

¹ No original, *regional detached powers*.

É o que Clark (2001) analisa como a segurança do regime. Nesse contexto, essa garantia da segurança do regime ou da manutenção de um governante no poder está intimamente ligada ao apoio e/ou tolerância de determinados grupos em relação àquele grupo que está no poder. Isso inclui, especialmente, as elites militares e os líderes de eventuais grupos insurgentes.

Essa dificuldade de exercer a efetiva soberania dentro do território e a necessidade de valer-se do reconhecimento externo pode ser compreendida a partir do conceito de soberania negativa. É o que Jackson (1990) irá chamar de *quasi-states*. Seriam Estados que gozam de soberania e independência, mas suas populações não acessam as vantagens dessa independência. A soberania negativa se traduziria, assim, na defesa da não-interferência em assuntos domésticos e no reconhecimento pelos pares da soberania jurídica-formal.

Evidentemente, essa concepção está atrelada à visão westfaliana de soberania, Estado e relações internacionais e, ainda que o conceito nos seja útil para entender o comportamento dos Estados em questão, precisamos fazer uma ressalva sobre o próprio conceito de soberania, que, no caso africano, está vinculado ao processo de colonização.² Não se pode ignorar, portanto, dois aspectos: primeiro, a ordem hegemônica do sistema internacional que limita as capacidades desses Estados e, por consequência, é um empecilho a esse exercício de soberania; segundo, as ingerências externas, impondo regras e modelos e impedindo que haja uma efetiva construção de soberania endógena (Grovogui, 2001).

Por fim, é preciso também compreender as particularidades da formulação da política externa e de defesa nesses Estados. Em específico, é forçoso partir do pressuposto de que não há uma concepção clara de interesse nacional e que, portanto, a política externa guia-se por outros objetivos, o que, mais uma vez, leva a problemática do uso do Estado como instrumento de manutenção da elite no poder. Para Reno (2001), a combinação de Estados que ainda tem instituições débeis, mas que tem sua soberania reconhecida, leva a uma formulação de política externa, e uma posterior diplomacia, caracterizada por uma busca de auxílios externos para se manter no poder. Como destacam Khadiagala e Lyons (2001, p. 7, tradução nossa): “As elites africanas contemporâneas, assim como suas predecessoras, estão preocupadas com a estabilidade política, a legitimidade e a segurança econômica, questões cuja importância parece aumentar, em vez de diminuir.”

Além dessa introdução e das considerações finais, o artigo é composto por duas seções. Na primeira, serão analisados a estruturação dos partidos que estão no poder e os impactos dessas características na formulação da política externa e de defesa de Angola e África do Sul, além de um apanhado geral dessas políticas. Na segunda parte, a inserção de Angola e África do Sul será comparada, considerando três níveis de análise: a região, o Continente e o sistema internacional.

Estruturas de poder e a formulação das políticas externa e de defesa

Ainda que a inserção internacional de Angola e África do Sul estejam condicionadas, em última instância, por suas capacidades, ou seja, sua economia e sua força militar, há aspectos históricos e domésticos que interferem de maneira significativa na construção dessas capacidades e na tradução desses recursos em projeção no sistema internacional. Tanto Angola quanto África do Sul são governadas por partidos políticos que se originaram de movimentos de libertação nacional. O Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) está no poder desde a independência do país em 1975 e o Congresso Nacional Africano (CNA) ocupa o governo sul-africano desde 1994, quando se tem o encerramento do regime do *apartheid* e o início do processo de democratização.

Mesmo que o processo de colonização em Angola e África do Sul tenham sido bastante diferentes, a conversão do que antes eram movimentos de libertação e possuíam atuação armada, em partidos políticos é um aspecto determinante,

² Ver Grovogui (2001), Dunn (2001), Clark (2001) e Clapham (1996).

assim como a sua manutenção no poder por décadas. No caso angolano, soma-se o fato de que José Eduardo dos Santos manteve-se no poder por quase quarenta anos. Quando o MPLA sobe ao poder, outro fato fundamental na construção das instituições angolanas também acontece: as Forças Armadas Populares de Libertação de Angola (FAPLA) são criadas pela transformação do Exército Popular de Libertação de Angola, em um processo acelerado pela intervenção soviética e cubana (Bernardino, 2013). Em última instância, o que ocorreu foi praticamente uma conversão de um grupo armado de um movimento de libertação em um exército nacional.

Essa origem cria uma relação nebulosa de forças, onde não está claro se as Forças Armadas são leais ao Estado ou ao Partido. Isso, obviamente, é reforçado pelo próprio contexto conflituoso que caracterizou o país por décadas. Durante a guerra civil, Forças Armadas Angolanas (FAA) são mobilizadas, quase que exclusivamente, para conter o inimigo interno (a UNITA³) e manter o MPLA no poder. A percepção de ameaça, assim como a concepção de defesa nacional como um todo, está condicionada à guerra civil.

Em 2008, irão ocorrer as primeiras eleições legislativas em Angola após o encerramento da guerra civil em 2002. Em 2012, o pleito, novamente, dá vitória ao MPLA e mantém José Eduardo dos Santos⁴ no poder, apesar da participação de um novo partido de oposição, a Convergência Ampla para Salvação de Angola – Coligação Eleitoral (CASA-CE), formada a partir de dissidências da UNITA. O processo eleitoral de 2017 é histórico, pois, Dos Santos dá lugar a João Lourenço como candidato do MPLA. A vitória do MPLA, todavia, já não é tão expressiva quanto no pleito anterior, com 25 cadeiras a menos (Morris, 2017). Em 2022, Lourenço é reeleito, mas a votação do MPLA se reduz ainda mais, alcançando pouco mais de 50% dos votos e, em Luanda, perdendo para a UNITA que chega a 63% dos votos (Fabricius, 2022).

Na África do Sul, o CNA tenha se mantido no poder, desde 1994, por vias democráticas (eleições livres e periódicas). É importante lembrar, contudo, que, desde Thabo Mbeki, nenhum Presidente terminou seu mandato. O caso mais recente, e também que causou maiores perturbações tanto no âmbito do Partido quanto da comoção popular, foi o de Jacob Zuma, em 2018. As acusações feitas à Zuma estão relacionadas a um problema estrutural maior, que é a relação do governo, nesse caso do CNA, com empresas e capital privado, como a conhecida família Gupta⁵.

Ao longo das décadas a capacidade do CNA de efetivamente governar a África do Sul, considerando a heterogeneidade do Partido e a perda de apoio popular, vem sendo cada vez mais questionada. Na perspectiva de Landesberg e van Heerden (2020), a Conferência Nacional do CNA, em 2007, que retirou a presidência do Partido de Mbeki e passou para Zuma, criou uma instabilidade não apenas no Partido, mas no governo como um todo, inclusive na prática diplomática.

Booyesen (2018) afirma que o CNA enfrenta uma luta organizacional interna para tentar manter a sua hegemonia, o que se soma às dificuldades que já estaria enfrentando de popularidade, de desempenho eleitoral e de capacidade de governabilidade. Essa crise culmina com a perda da maioria parlamentar nas eleições de 2024, fato inédito desde que o partido subiu ao poder em 1994, o que também é resultado das cisões do CNA que resultaram na criação de novos partidos: o Congresso do Povo, em 2009, o Combatentes da Liberdade Econômica, em 2013, e o MK em 2021 (Nantulya, 2024).

O MPLA e CNA são duas forças centrais na estruturação do Estado em Angola e África do Sul. Mais do que partidos políticos, eles estão ligados ao próprio funcionamento das instituições e são determinantes na formulação das políticas desses Estados. Compreender a inserção internacional de Angola e da África do Sul, assim, passa pela análise de como esses fatores domésticos impactaram nas políticas externa e de defesa desses países. No caso de Angola, o primeiro marco de grande relevância é o encerramento da guerra civil, em 2002. Com a pacificação do território, a percepção de ameaça interna, que permeou a política de defesa e externa, é revista.

³ União Nacional para Independência Total de Angola.

⁴ Em 2010 uma nova Constituição é aprovada e o Presidente passa a ser eleito pelo Parlamento.

⁵ A família Gupta, de origem indiana, tem um histórico de manter uma relação de crimes de corrupção com o governo sul-africano, incluindo contratos fraudulentos e participação na operação e gerenciamento de estatais (Southall, 2022).

Ao longo da primeira década dos anos 2000 os esforços de Luanda pareciam concentrados em melhorar a imagem do país internacionalmente, visando tanto aumentar a atração de investimentos quanto defender a ideia de que o Estado estava adotando um caminho democrático para as suas instituições (Roque, 2013). A diplomacia econômica passa a ser mais amplamente utilizada e o estabelecimento de parcerias estratégicas figura entre os objetivos de Angola (Ginga, 2014). Há uma aproximação com a África do Sul e uma ampliação das relações com China e Brasil.

Encerrado o conflito, Angola reorienta a sua força militar para o exterior, o que se traduz, por exemplo, em um aumento da participação das FAA em operações de paz. Por outro lado, há uma necessidade de equalizar a participação de militares (da ativa e da reserva) na atuação diplomática e na formulação da política externa, já que ao longo das décadas de conflito, essa participação foi bastante intensa (Castellano, 2015; Ginga, 2014).

Em 2012, inicia-se um programa de modernização das FAA. Os investimentos feitos⁶ ficam evidentes com o aumento de quase US\$2 bilhões dos gastos registrados em defesa de 2012 para 2013, um acréscimo de em torno de 40% (SIPRI). Esse *boom*, todavia, não irá se manter, em parte, devido as próprias oscilações do PIB angolano, em parte por uma questão de vontade política.

O segundo marco na história recente angolana é a saída do poder de Dos Santos, em 2017, dando lugar a João Lourenço. A troca de liderança foi recebida com expectativas de mudanças, ainda que manutenção de grande parte da cúpula mais próxima de Dos Santos no governo tenha dado sinais de que não haveria alterações mais profundas.

A política externa e de defesa não apresentam rompimento em relação às linhas gerais do que vinha sendo feito no governo anterior, mas sim alguns ajustes mais sutis. Destacam-se, em especial, dois aspectos. Primeiro é o foco nas organizações e fóruns internacionais como ambiente prioritário de ação internacional, o que, inclusive, está declarado na Estratégia de Longo Prazo (2023), conhecida como Agenda Angola 2050, com prioridade para os organismos africanos. Dos Santos, ainda que participasse de acordos multilaterais, em especial relacionados à defesa, tinha uma preferência por tratativas bilaterais quando se tratava de questões econômicas (Roque, 2023).

O segundo está relacionado à política de defesa, com a revisão dos documentos de defesa que eram anteriores ao fim da guerra civil. Em 2018 são publicados o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (revogando o de 1993) e o Livro Branco de Defesa Nacional. Nesse âmbito, há três questões que merecem registro: o desejo de protagonismo na África, a redução dos gastos em defesa e a preocupação com a fragilidade dos recursos marítimos.

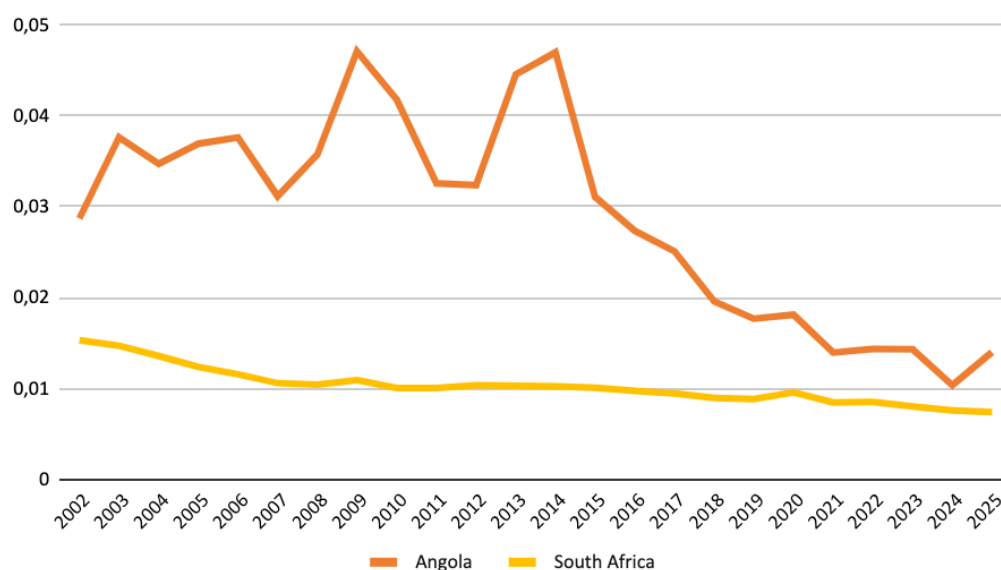
Angola vem se posicionando de maneira mais assertiva nas questões africanas e é emblemático que essa postura seja declarada em documentos oficiais, afirmando, por exemplo que deseja “ser uma peça importante na liderança política e econômica da África Central e Austral, na Conferência do Golfo da Guiné” (República de Angola, 2018b, p. 2316), “continuar a liderar o processo de manutenção da segurança e estabilidade política a nível regional” (República de Angola, 2023, p. 422) e que “as novas dinâmicas de ordem externa e interna determinam um novo modelo de inserção de Angola na arena internacional e obrigam as Forças Armadas Angolanas a assumir novas responsabilidades, compatíveis com o nível de ambição política do nosso país” (República de Angola, 2018, p. 2350).

Ao mesmo tempo, Lourenço tem reduzido os gastos em defesa, como é possível visualizar no Gráfico 1 e defendido a necessidade de redimensionamento e modernização das FAA. O que leva, justamente, à necessidade de equipar e ampliar a Marinha de Guerra Angolana (MGA). Imbuída em uma guerra civil de quase trinta anos, o principal cenário de operações foi terrestre, levando a uma supremacia do Exército frente os demais componentes das FAA.

Ainda que o remodelamento, lançado em 2012, também incluísse um Plano específico para a Marinha, o Programa de Desenvolvimento do Poder Naval Angolano (PRONAVAL), pouco foi feito. Vale ressaltar que, atualmente, o contingente da Marinha corresponde a menos de 1% do total das FAA (IISS, 2025).

⁶ Destaca-se a compra de aeronaves, inclusive da Embraer, para substituir os da época soviética, e sistemas militares para veículos MRAP (Besseling, 2014).

Gráfico 1: Gastos em Defesa Angola e África do Sul



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de SIPRI MILEX Database (anos selecionados).

Angola e África do Sul têm diferenças importantes no grau em que essa relação entre partido, Estado e Forças Armadas se estruturou. Enquanto em Angola a origem das FAA no braço armado do movimento de libertação e o desenvolvimento da guerra civil até 2002 produziram uma relação bastante estreita entre MPLA, Estado e aparato militar, a transição sul-africana com o encerramento do *apartheid* seguiu um caminho distinto, que, como será visto a seguir, teve implicações diretas sobre a política externa e de defesa adotada pela África do Sul a partir de 1994.

A África do Sul irá apresentar variações mais significativas na sua política externa e de defesa. Mandela assume a presidência, em 1994, e dedica-se a tentar reconstruir a imagem do país, fazendo a propaganda de uma África do Sul democrática e pacífica e cujos interesses são de promoção do desenvolvimento de todos os Estados africanos; adota uma postura de cautela e repúdio a qualquer projeção de força militar ou aspiração hegemônica, defendendo os princípios de respeito à soberania e não intervenção em assuntos domésticos. Na visão de Hamill (2016), contudo, isso gerou um descompasso entre o papel que Pretória desempenhava e o que era esperado que fizesse, já que suas capacidades materiais indicavam um maior protagonismo e liderança. O marco dessa falha teria sido a incapacidade do Mandela de isolar diplomaticamente a Nigéria depois do golpe militar de 1995. A tentativa de isolamento diplomático da Nigéria, além de fracassar, apesar dos apoios externos buscados – como a suspensão da Commonwealth – comprometeu a imagem sul-africana no Continente, já que foi vista como uma atitude unilateral e autoritária (Otávio, 2021).

Em 1997, é criada a Força de Defesa Nacional Africana (SANDF⁷), ainda no âmbito do processo de democratização e construção das instituições pós-*apartheid*. A criação da SANDF é acompanhada pela formulação dos primeiros documentos de defesa do período democrático. O *White Paper on Defence*, em 1996, e o *Defence Review* de 1998.

Thabo Mbeki sobe ao poder, em 1999, e irá adotar uma política externa mais ampla com o desejo de fortalecer a identidade africana da África do Sul, é o Renascimento Africano. Em alguma medida, irá substituir a bandeira dos direitos humanos, levantada por Mandela, por um modelo anti-imperialista, ligando a solidariedade aos vizinhos a um viés panafricanista, o que descolaria da ideia de estar apoiando regimes autoritários (Hamill, 2016).

Mbeki irá priorizar a integração continental, estando na articulação da criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) e na transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA). Durante o seu governo, a África do Sul participou de operações na República Democrática do Congo (RDC), na República

⁷ African National Defence Force.

Centro Africana (RCA) e no Burundi, sem, contudo, delinear uma política externa mais objetiva relacionada a essas ações. São ações isoladas, sem estarem concatenadas com a política de defesa e sem o respaldo necessário de orçamentos e investimentos na SANDF (IISS, 2014).

O governo de Jacob Zuma, que se inicia em 2008, é marcado por uma mudança no tom, com a redução da presença da figura presidencial na política externa e no viés mais confrontacionista com o Ocidente. Por outro lado, há uma manutenção na estratégia de diálogo e contrária às sanções na crise do Zimbábue, além da busca por ampliar e aprofundar as relações econômicas. Do ponto de vista da África, o foco passa a ser mais regional, com ênfase em retomar o protagonismo na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e reaproximar-se de Angola (Landesberg e van Heerden, 2020). Um marco importante na política externa do período é o ingresso da África do Sul nos BRICS⁸, simbolizando a ideia de que a África do Sul é a representante da África no resto do mundo. É também durante sua gestão, todavia, que as debilidades da SANDF ficam mais evidentes.

Em 2014, tem-se a publicação do *South African Defence Review*. As restrições orçamentárias trazidas à tona pelo documento evidenciaram as debilidades da África do Sul em continuar projetando seu poder na região de maneira satisfatória. O documento reconhece “a persistente desconexão entre o mandato de defesa, os crescentes compromissos de defesa da África do Sul e a alocação de recursos” e afirma que “as Forças de Defesa são incapazes de cumprir plenamente a sua responsabilidade constitucional de defender e proteger a África do Sul e o seu povo” (South Africa, 2014, p. 9, tradução nossa).

Apesar do que é apontado no *Review* e do planejamento apontado no documento, o orçamento de defesa da África do Sul segue declinando e mantendo-se muito aquém das necessidades do país. Como é possível ver no Gráfico 1, como percentual do PIB, os gastos em defesa vêm caindo desde 2002, alcançando, em 2020, níveis abaixo de 1%. Para além disso, uma vantagem importante sul-africana comparativamente à Angola, que seria sua indústria de defesa, também está em crise, o que compromete não só o fornecimento, como também o orçamento, já que esta conta com uma significativa inserção no mercado internacional, e também garantia recursos para a defesa (IISS, 2022).

É também durante o governo de Zuma que se tem a publicação do *White Paper on South Africa's Foreign Policy*, em 2011, um documento visando apresentar os princípios basilares da política externa sul-africana. Em vários trechos, é enfatizada a centralidade da África na sua política externa e a conexão entre a estabilidade da região e do Estado. Além disso, é destacada a conexão entre doméstico e internacional, afirmando que a política externa é uma “extensão dos interesses e da política nacional” (DIRCO, 2011, p.10, tradução nossa).

Cyril Ramaphosa irá assumir o governo, em 2018, demonstrando um desejo de retomar a política externa implementada por Mandela, caracterizada pela ideia de apresentar a África do Sul como uma espécie de bússola moral (Otávio, 2021). Irá manter os princípios do universalismo e o foco na diplomacia econômica. Na visão de Hendriks e Majosi (2021), Ramaphosa irá tentar retomar a credibilidade e reputação internacionais da África do Sul, que haviam sido abaladas durante o governo Zuma, muito em função da crise interna.

Do ponto de vista doméstico, Ramaphosa sobe ao poder com o discurso de romper com as práticas corruptas, defendendo o que ficou conhecido como o *New Dawn*, o novo amanhecer. Na prática, contudo, ele mantém grande parte do gabinete de Zuma, inclusive ministros que estavam sendo investigados por corrupção (Russel, 2022).

As eventuais mudanças na política externa do atual governo estão condicionadas ao contexto doméstico e ao enfrentamento de dois problemas centrais: a crise econômica, que se agravou com a pandemia de COVID-19 em 2020 e vem se acentuando até hoje; e as agitações populares, em parte, relacionadas a crise econômica, mas que também se relacionam com o problema de xenofobia.

⁸ É importante lembrar que, antes de ingressar no BRICS, a África do Sul alavancou a criação do Fórum IBAS, unindo Índia, Brasil e África do Sul em 2003.

Os ataques xenófobos transbordam para as relações entre África do Sul e outros países africanos dos quais seus nacionais são alvo. A incapacidade do governo de Pretória em lidar com os ocorridos e a convivência e participação de agentes do Estado com os atos de violência já levaram a manifestação de descontentamento de vários Estados, entre eles Nigéria, culminando em uma crise diplomática entre os dois Estados em 2019 (Rosenje et al., 2025). Nas palavras de Hendricks e Majosi (2021, p.70, tradução nossa): “Isso destacou a dissociação entre a intenção do governo de promover uma agenda africana e a consciência e aceitação, por parte do povo, dessa política externa inspirada na filosofia Ubuntu.”

As políticas externas e de defesa dos Estados sofrem influência de fatores domésticos. No caso de Angola e África do Sul essa relação parece ser mais profunda, com as políticas diretamente condicionadas à estabilidade interna que, em várias circunstâncias, também está ligada a segurança do regime, ou seja, a manutenção dos grupos políticos no poder. Comparativamente, os dois casos irão ter relações distintas a partir das duas variáveis aqui discutidas. Enquanto Angola combina a não-alternância de poder com uma relação mais estreita e profunda entre partido, Estado e Forças Armadas, oriundo do período de guerra civil, a África do Sul combina não-alternância de poder, já que o CNA governa desde a democratização, com delimitações mais claras entre partido e Forças Armadas, já que a SANDF foi constituída já no pós-*apartheid*. Essa diferença ajuda a explicar, como tratado na seção seguinte, por que os dois países convertem suas capacidades domésticas em projeção de poder de maneiras diferentes.

A projeção de poder

Considerando as dinâmicas domésticas de Angola e África do Sul, abordadas na seção anterior, passamos para a análise de como estas se traduzem ou não em projeção de poder levando em consideração os indicadores já mencionados, quais sejam, capacidade militar, protagonismo institucional e reconhecimento regional.

As relações regionais

As relações bilaterais Angola-África do Sul estão no centro da análise aqui proposta. Ainda que os dois Estados ocupem papéis de destaque na região e que haja sinais de que Angola tenha se colocado como uma alternativa de liderança regional, não há em enfrentamento entre os Estados, tampouco tensões evidentes.

Ao contrário disso, as relações, desde o fim do *apartheid*, mantem-se como prioritárias para ambos, especialmente a partir do governo Zuma, o que fica evidente com a escolha de Angola a ser sua primeira visita como Chefe de Estado, com a maior delegação de empresários em uma visita de Estado desde 1994 (Landesberg; van Heerden, 2020). A elevação das relações entre os dois Estados para um nível estratégico confirma-se com a assinatura de um acordo de cooperação em defesa em 2012 (Roque, 2013).

É evidente que, ao considerarmos a África Austral, Angola e África do Sul destacam-se como os principais polos de poder e, naturalmente, configuram-se como focos de estabilização e eventual resolução de conflitos. Alguns autores, como Almeida (2016), defendem que Angola seria a principal força estabilizadora na região africana centro-austral. Por outro lado, a África do Sul, desde o final do *apartheid*, tem evocado para si o papel de liderança e de promoção dos direitos humanos.

O caso da República Democrática do Congo (RDC), assim, é emblemático para compreender o papel de Angola e África do Sul na região, demonstram aspectos do posicionamento de ambas e das fragilidades enfrentadas. Em 2002, a África do Sul atuou diretamente na mediação que culminou com a assinatura do Acordo de Pretória, contribuindo significativamente para as forças de paz da ONU (United Nations Organization Stabilization Mission in the DRC) e auxiliou na estruturação das instituições e realização de eleições em 2006 (Hamill, 2016); mas em 2016, falha ao não pressionar Kabila a realizar as eleições previstas, permitindo que este permanecesse no poder e desrespeitasse o acordo feito com a oposição, condicionado pela realização do pleito.

Em março de 2025, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) anunciou o encerramento e a retirada gradual das forças da sua Missão na RDC, a *SADC Mission in the DRC (SAMIDRC)*, que tinha se iniciado em dezembro de 2023. Handy (2025) atribui a falha da Missão, que não logrou êxito em conter as forças do M23, não só a sua ausência de capacidades efetivas, associadas à própria fraqueza do Exército congolês, mas também à deterioração das forças de defesa sul-africanas – que constituíam o centro da Missão – comparadas às outras forças armadas da região.

Além disso, era possível vislumbrar um eventual embate político, já que:

houve alguma competição entre o SAMIDRC (apoiado principalmente pela África do Sul e, em certa medida, pela Tanzânia) e o Processo de Luanda, sob mandato da União Africana (UA), liderado pelo presidente angolano João Lourenço. Dado que Angola é um país da SADC, o bloco poderia ter se dedicado à parte militar, enquanto Luanda se concentrava no processo político (Handy, 2025, s/p).

A situação na RDC é ilustrativa de duas evidências: a postura hesitante da África do Sul e a tentativa angolana de se posicionar gradualmente de maneira mais assertiva. Ao mesmo tempo, a crise na RDC também coloca luz sobre a necessidade de atuações conjuntas e da mobilização das organizações regionais para alcançar soluções de longo prazo para as crises político-securitárias da região. Nesse nível regional, o protagonismo angolano nas mediações da região da África Central, em especial o caso da RDC, contrasta com uma África do Sul cujo reconhecimento como liderança pelos vizinhos da SADC permanece mais contestado, nada obstante a sua superioridade em capacidades materiais.

A inserção no Continente

O principal locus de inserção no Continente é a União Africana (UA). É a organização internacional mais abrangente da região e guarda-chuva para uma série de iniciativas, entre elas a Zona de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA) e a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), um grande marco de cooperação em defesa e segurança. No contexto da APSA é estabelecida a criação de cinco brigadas regionais, ancoradas no Protocolo Relativo ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana, como forças de estado de alerta permanente para respostas mais rápidas em caso de conflitos e crises.

Tanto Angola quanto África do Sul atuaram diretamente na criação da *African Standby Forces* da África Austral, sediada na SADC. África do Sul é uma das principais contribuintes em termos financeiros e de suporte logístico (Hamill, 2016), enquanto Angola foi um dos Estados chaves na mobilização e implementação da Força.

A participação de ambos os Estados na UA também tem um componente político importante, já que pode constituir um pilar de projeção de liderança. A África do Sul foi uma das grandes promotoras da Agenda 2063 e, em 2020, Ramaphosa assumiu a Presidência da UA, coincidindo com o período no qual a África do Sul ocupava um dos assentos rotativos do Conselho de Segurança da ONU. Em 2025, foi a vez de Angola; na ocasião, Lourenço, declarou que a Presidência da UA representa uma oportunidade do país de implementar e influenciar as iniciativas na promoção do desenvolvimento do Continente (CIPRA, 09/11/2024).

Ressalte-se que Angola estará, simultaneamente, na Presidência da UA, na Presidência da CIRGL e como membro do Conselho de Paz e Segurança da UA (2024-2026), o que a coloca em uma posição única como força de pacificação e mediação no Continente (ISS, 2025). No nível continental, tanto África do Sul quanto Angola ocupam posições de destaque institucional, ainda que de maneiras diferentes. Angola investe nas mediações e presidências rotativas, em um processo mais recente, enquanto a África do Sul goza de um capital político acumulado desde a redemocratização.

Organizações Internacionais

A participação sul-africana na Organização das Nações Unidas é um indicativo importante de seu posicionamento de política externa. O país ocupou assento como membro não-permanente no Conselho de Segurança da ONU por três biênios (2007-2008; 2011-2012 e 2019-2020), destacando-se, por exemplo, a aprovação da Resolução 2033/2012, fortalecendo a cooperação entre o CS-ONU e o Conselho de Paz e Segurança da UA.

Esse desejo sul-africano de ter uma postura mais ativa nas operações de paz, todavia, encontra resistência nas próprias limitações da SANDF, como já foi visto anteriormente. As restrições, para além da questão orçamentária e de equipamentos, também envolvem a capacitação das tropas. De acordo com Hendricks e Majozi (2021), os esforços de manutenção de paz da África do Sul são reconhecidos por adotar uma abordagem padronizada, com pouco conhecimento das especificidades de cada caso, e com posturas tendenciosas, ligadas aos seus interesses econômicos.

Para além das participações no CS-ONU e em operações de paz, a África do Sul, recentemente, tem sua atuação nos órgãos da ONU marcadas por um protagonismo crescente, vide, por exemplo, o caso da denúncia feita à Corte Internacional de Justiça, em 2023, do crime de genocídio cometido por Israel na Faixa de Gaza. Por outro lado, absteve-se em votações na Assembleia Geral que condenavam a invasão russa à Ucrânia.

Angola, por sua vez, teve dois mandatos no CS-ONU (2003-2004 e 2015-2016), afirmando a sua experiência na resolução de conflitos, já que o primeiro biênio é imediatamente posterior ao encerramento da Guerra Civil. Sua atuação na Organização, ainda que mais discreta, mantém uma homogeneidade, com votos alinhados com grande parte dos demais Estados africanos e a manutenção de uma postura de mediadora.

Não há como falar da projeção de Angola e África do Sul na África sem se mencionar a questão marítima. Em praticamente todos os documentos e pronunciamentos oficiais do governo angolano da última década, são feitas menções explícitas à necessidade de qualificar, ampliar e modernizar a Marinha, bem como informes sobre esforços já feitos, como a criação de Centros de Coordenação e Vigilância Marítima e a modernização da Base Naval de Luanda (República de Angola, 2018; 2023). Na prática, todavia, os avanços ainda estão muito aquém do necessário.

Como já discutido, a fragilidade da componente naval angolana persiste apesar dos esforços declarados: entre 2012 e 2023, dos 137 equipamentos militares adquiridos, apenas 17 foram embarcações, seis delas ainda por entregar (IISS, 2024; SIPRI, 2024). A África do Sul, por sua vez, ainda que enfrente as maiores debilidades nas forças terrestres, também não goza de uma Marinha à altura de suas necessidades. Na visão de Otto (2022), nem mesmo é possível falar de uma estratégia de segurança marítima, apenas de programas pontuais.

A análise da projeção marítima e, por consequência, do Atlântico Sul nos leva para outras duas organizações, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP⁹) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS¹⁰). Em 2021, Angola assumiu a Presidência da CPLP, atuando de maneira bastante relevante na promoção da cooperação entre os membros e ressaltando a importância desses laços culturais, políticos e econômicos (Vasco, 2020).

É simbólico que Angola, recentemente, tenha pleiteado passar a pagar a mesma taxa que Portugal paga na CPLP (Costa, 2025). Isso demonstra a postura angolana de posicionar-se como um Estado de relevância, e que, portanto, não precisa ser objeto de “ajuda”, e também a importância dada, por Angola, à Comunidade. Segundo o Secretário Executivo da CPLP Zacarias da Costa, com Angola assumindo a Presidência da UA, há uma expectativa de que possa se avançar na colaboração entre as duas instituições.

⁹ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 1996, incluindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. ingressaram Timor Leste em 2002 e Guiné Equatorial em 2014

¹⁰ A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 27 de outubro de 1986, com o intuito de evitar ingerências de potências externas na região. Atualmente, fazem parte da Zona, Brasil, Argentina, Uruguai, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gabão, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

Já no tocante à ZOPACAS, Angola esteve no centro da sua revitalização, após um período de relativa inoperância, com a VI Reunião Ministerial, em 2007. Ao contrário da CPLP, a ZOPACAS tem tanto Angola quanto África do Sul como membros, ainda que a segunda tenha uma atuação bastante discreta na organização e que, na visão de Otto (2022), Pretória nem mesmo utilize a Organização como instrumento nas relações bilaterais com o Brasil.

Enquanto Angola faz uso da CPLP como uma importante plataforma de projeção, a África do Sul se vale dos BRICS. Como único membro africano no grupo até 2023, Pretória enxerga no agrupamento uma forma de tanto garantir um fortalecimento da cooperação estratégica com os outros membros, quanto afirmar seu posicionamento de política externa não-alinhada com o Ocidente (Alden e Schoemam, 2025). Nesse sentido, é significativo o posicionamento da África do Sul na ONU, abstendo-se das votações sobre a invasão russa à Ucrânia, como já foi mencionado anteriormente.

A participação da África do Sul no Grupo foi uma prioridade do governo Zuma, o que ele esperava que se traduzisse em ganho também dentro do Continente. O cenário, todavia, diverge significativamente. De acordo com Landesberg e van Heerden (2020, p. 19, tradução nossa),

[...] embora a África do Sul frequentemente se apresente como a “representante” ou “porta-voz” do continente africano no grupo BRICS, há poucas evidências que indiquem que seus interesses econômicos e políticos estejam alinhados com os de seus vizinhos imediatos ou de outros Estados africanos.

Ainda que não seja no âmbito específico do BRICS, é forçoso lembrar que África do Sul participa ativamente do IBASAMAR, exercícios militares conjuntos com as marinhas de Índia e Brasil (ambos também membros BRICS), demonstrando não só a relevância da cooperação com os Estados em questão, mas também a importância da marinha na inserção internacional sul-africana. Além disso, também realiza exercícios navais conjuntos com China e Rússia.¹¹

O foco marítimo sul-africano, assim, parece estar muito mais voltado para o Índico do que para o Atlântico, vide sua participação na *Indian Ocean Rim Association* (IORA¹²), tendo sido uma das principais forças para mobilizar sua criação, em 1997, e a sua revitalização, em 2017, quando assume a sua Presidência (Otto, 2022). Essa preferência pelo Índico vai ao encontro da relevância da plataforma extra-africana de inserção internacional que a África do Sul adota, voltada para parceiros como China e Índia.

No nível de análise internacional, assim, a diferença nas prioridades de inserção fica mais evidente. Enquanto Angola investe em fóruns mais específicos, como a CPLP, e com maior ênfase no entorno regional, como a ZOPACAS, a África do Sul volta-se para o âmbito global, evidenciando o padrão de descolamento ou desengajamento de Prys (2010). A síntese da comparação poder ser visualizada no quadro comparativo abaixo.

¹¹ Os exercícios Masi foram realizados em 2019 e 2023, no Oceano Índico, e devem se repetir em 2025.

¹² Indian Ocean Rim Association foi fundada em 1997 com o intuito de promover a cooperação no Oceano Índico. São Estados membros, além da África do Sul, Austrália, Bangladesh, Comores, França, Índia, Indonésia, Irã, Quênia, Madagascar, Malásia, Maldivas, Maurício, Moçambique, Omã, Seychelles, Singapura, Somália, Sri Lanka, Tanzânia, Tailândia, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.

Quadro 1 – Quadro comparativo Angola e África do Sul

Indicadores	Angola	África do Sul
Alternância de Poder	MPLA no poder desde 1975	CNA no poder desde 1994
Relação Institucional	Alta (Relação estreita entre Partido, Estado e Forças Armadas (FAA), oriunda da guerra civil)	Baixa (Forças de Defesa (SANDF) constituídas sob controle civil no pós-apartheid)
Orçamento de Defesa	Oscilações pontuais com tendência geral de queda	Declínio Constante
Inserção Internacional	Fóruns Específicos (CPLP e ZOPACAS)	Fóruns Globais (BRICS, G20, ONU)
Reconhecimento Regional como Liderança	Poder em Ascensão	Potência Desconectada
Principal Limitação	Extração de Recursos (relação partido-Estado dificulta a mobilização de recursos)	Sobrevivência do Regime (CNA prioriza a estabilidade doméstica em detrimento da liderança regional)

Fonte: Elaboração própria

Considerações Finais

A presente pesquisa teve como ponto de partida a pergunta sobre em que medida variáveis domésticas condicionam a projeção de poder de Angola e África do Sul, em especial no contexto regional. A hipótese de que essas variáveis domésticas influenciam a conversão de capacidades materiais em liderança regional efetiva pode ser verificada nos dois casos, ainda que através de processos distintos. No caso angolano, a relação histórica entre partido, Estado e Forças Armadas restringe a capacidade de extração de recursos necessária à modernização militar (Taliaferro, 2009) e dificulta o processo de modernização necessário. Já no caso sul-africano, a coesão em torno da sobrevivência política do CNA leva a um padrão de *underbalancing* (Schweller, 2006), no qual apesar de existir capacidades materiais superiores, essas não se traduzem na priorização da liderança regional.

Considerando a perspectiva de potência regional de Prys (2008, 2010) e Nolte (2010), é possível perceber que se tratam de padrões de comportamento distintos. Angola porta-se como um poder em ascensão e uma potência em consolidação, que tem investido em plataformas de escopo mais específico, tanto do ponto de vista temática quanto geográfico, como a CPLP e a ZOPACAS, como forma de compensar as suas debilidades ainda presentes, em especial o componente naval. Ainda assim, a relação partido-Estado-Forças Armadas tem comprometido a capacidade de extração de recursos (Taliaferro, 2009). A África do Sul, por outro lado, aproxima-se tanto do conceito de potência regional desconectada (Prys, 2010) quanto do padrão de *underbalancing* (Schweller, 2006), já que possui capacidades superiores aos seus vizinhos, mas prioriza a sua atuação global, BRICS e ONU, por exemplo, em detrimento de esforços no entorno regional. Isso explica, por exemplo, a contradição entre as possibilidades de atuação e o que é realmente feito em crises regionais, como na RDC.

A necessária articulação entre política externa e de defesa parece já estar clara para o governo angolano, bem como o redimensionamento e a modernização das FAA. O que se percebe é que Angola, ainda que reconheça a importância da força militar como pilar de inserção internacional, não consegue adequar as suas políticas para isso. Na verdade, em especial no âmbito da política marítima, o país tem debilidades de garantir a sua própria segurança contra ameaças externas. A revisão da política de defesa realizada em 2018 foi fundamental para reorientar os objetivos angolanos e mapear as fragilidades do país, mas o planejamento e as ações efetivas de modernização ainda caminham muito devagar.

Um aspecto subjetivo a ser considerado é a construção da imagem do país entre os seus vizinhos. Angola goza de um acumulado histórico de liderança e solidariedade anticolonial; isso contrasta com a África do Sul do *apartheid*, que

ainda precisa lidar com a desconfiança dos Estados da região. Isso permite aos líderes angolanos a possibilidade de projetar uma imagem de porta-voz africana com maior aceitação e menor resistência.

Por fim, Angola tem um ativo importante quando se trata de se posicionar como mediadora e pacificadora de crises e conflitos: o fato de ter conseguido por fim a sua própria guerra civil. O processo de cessar-fogo e os acordos em 2002 que possibilitaram, inclusive, a incorporação das forças das UNITA nas FAA, bem como a estabilização interna e a realização de eleições periódicas desde 2008, com a UNITA agora figurando como um partido político, são aspectos que se destacam.

A África do Sul, por seu turno, ainda que enfrente uma crise nos últimos anos, está entre as maiores economias da África¹³ e também uma das principais forças militares. Ainda que mantenha um ciclo democrático desde 1994, lida com sucessivas crises nos governos do CNA, o que não só impacta no desenvolvimento do país, como também condiciona as prioridades da política para o âmbito doméstico. Isso se reflete, diretamente, na constante redução dos gastos em defesa o que, obviamente, impacta na capacidade de inserção internacional da África do Sul.

Do ponto de vista mais subjetivo, Pretória ainda lida com os resquícios da sua imagem de potência desestabilizadora do *apartheid* e o problema mais recente da violência e xenofobia contra imigrantes africanos trouxe uma nova camada de tensão nas relações com os vizinhos. Ao mesmo tempo em que suas capacidades, mesmo que reduzidas, apontam para uma possível liderança, o país não consegue a estabilidade interna necessária para estruturar uma política externa e de defesa para tal.

Em um documento oficial, o governo sul-africano chega a afirmar que “A África do Sul é vista como um ator influente no continente e no mundo global, sendo o único país africano membro do G20 e do BRICS¹⁴” e que “continuará a usar sua voz e acesso para incluir as visões africanas e dos países em desenvolvimento nas agendas globais.”; mas pondera dizendo que “tem relutado em assumir o papel de líder continental, apesar de possuir esses atributos” (DIRCO, 2023, p.14, tradução nossa).

Percebe-se que Pretória tem um descompasso entre os discursos e os princípios defendidos na política externa e suas ações práticas, que acabam ganhando nuances variáveis com mudanças nos governos e as divisões internas do CNA, oscilando “entre um idealismo pan-africano e um pragmatismo de cunho neoliberal” (Medellín e Garrido, 2019, p. 60, tradução nossa). Muresan e Kornegay (2020, p.76, tradução nossa) corroboram afirmando que “a abordagem de política externa deste [CNA] não foi completamente revista desde que subiu ao poder e agora é uma mistura incoerente de diplomacia solidária, política econômica neoliberais e orientação para o Sul Global”. A ideia de ser uma bússola moral no Continente, que surge com Mandela e é retomada por Ramaphosa, por exemplo, se choca com a realidade de um país violento para imigrantes e refugiados.

A essa altura da análise, é possível chegar a duas conclusões preliminares. A primeira é que nem África do Sul, nem Angola, atualmente, conseguem projetar-se no Continente Africano e, mais especificamente, na região da África Austral de maneira a exercer uma liderança regional. Ambos Estados apresentam debilidades nas suas capacidades de poder, como foi visto ao longo do artigo e, África do Sul, em especial, também enfrenta resistência na aceitação da liderança entre os vizinhos.

Para além disso, é possível perceber que as instabilidades domésticas, principalmente os aspectos relacionados às elites políticas no poder e as crises econômicas, impactam na formulação das políticas externa e de defesa. A inserção regional desses Estados, assim, não parece refletir uma estratégia de longo prazo, mas sim, demandas pontuais de sobrevivência do próprio Estado e/ou do governo em questão.

A segunda evidência está relacionada com os ambientes preferenciais de ação internacional desses Estados. Enquanto Angola privilegia fóruns e organizações com escopo, tanto temático quanto geográfico, mais específico, como é

¹³ Segundo os dados do FMI de abril de 2025, a África do Sul tem o maior PIB da África, com mais de 400 bilhões de dólares.

¹⁴ O documento é anterior a ampliação dos membros dos BRICS.

o caso da CPLP e da ZOPACAS, a África do Sul tende a focar sua inserção em âmbitos mais globais, como BRICS e a própria ONU.

Essas nuances na inserção também traduzem a diferença de abordagem entre os dois Estados quando se trata de construção da imagem. Angola adota uma perspectiva mais africanista e de invocação da solidariedade anticolonial e anti-imperialista. África do Sul, por outro lado, privilegia seu posicionamento de interlocutora africana externa, ou seja, ainda que não tenha respaldo dos Estados africanos, vale-se da imagem construída entre outras potências não-africanas para alavancar sua posição.

Angola e África do Sul, ao que parece, almejam ocupar um papel de destaque e liderança na África, ainda que tenham adotado estratégias diferentes para tal. As limitações internas, todavia, tem sido um entrave a esse objetivo e o quanto ambas estarão dispostas e aptas a lidar com esses desafios domésticos será definitivo para a inserção internacional no longo prazo. Para esse fim, uma agenda de pesquisa futura deve olhar para esses desdobramentos recentes, como a presidência angolana da União Africana e uma eventual reformulação da política de defesa sul-africana diante da crise fiscal.

Deve-se fazer a ressalva de que a pesquisa encontra limitações, em especial o fato de que a operacionalização das variáveis domésticas, embora explicitada nas seções anteriores, foi feita baseada em indicadores predominantemente qualitativos, sujeitos a interpretação, o que sugere cautela quanto à generalização dos resultados para além dos dois casos aqui analisados.

Referências

- ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. Being Africa's BRIC(S): South Africa's foreign policy turn from 'Neo-Liberalism' to the 'New Era', South African Journal of International Affairs, v. 32, n. 1-2, 2025, p.71-90.
- ALMEIDA, Eugênio Costa; BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A Comissão do Golfo da Guiné d Zona De Paz Cooperação do Atlântico Sul. Organizações Interzonais para a Persecução da Segurança Marítima Na Bacia Meridional Atlântica. **Revista Militar**, n. 2532, 2013.
- ALMEIDA, Eugênio Costa. O papel de Angola como vértice do eixo centro-austral de África: contributos para a segurança regional. **CesContexto**, nº20, Abril 2018.
- AYOOB, Mohammed. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. **International Studies Review**, v.4, nº3, December 2002.
- BERNARDINO, Manuel Brás. **A posição de Angola na arquitetura de paz e segurança africana: análise da função estratégica das forças armadas angolanas**. Coimbra: Almedina, 2013.
- BESSELING, Robert. Spending Spree: Angola's growing military might. *HIS Jane's Intelligence Review*, v.26, issue 7, 2014, p.36-39.
- BOOYSEN, Susan. Hegemonic Struggles of the African National Congress: From Cacophony of Morbid Symptoms to Strained Renewal. *Africa Spectrum*, 53, 2, 2018, 5–35.
- CASTELLANO, Igor. Política Externa Regional de Angola: mudanças frente à ordem sistêmica (1975-2010). **Austral**, v. 4, n. 7, 2015.
- CAWTHRA, Gavin. **The Role of SADC in Managing Political Crises and Conflict: The Cases of Madagascar and Zimbabwe**. FES Peace and Security Series n.2, 2010.
- CENTRO DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (CIPRA). **Presidente declara empenho de Angola na busca de soluções para os conflitos em África**. 29 de setembro de 2024. Disponível em <<https://cipra.gov.ao/noticias/1896/governo/na-assembleia-geral-da-onu/presidente-da-republica-declara-empenho-de-angola-na-busca-de-solucoes-para-os-conflitos-em-africa>>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- CENTRO DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (CIPRA). **Grupo interministerial prepara presidência de Angola em 2025**. 2024. Disponível em: <<https://cipra.gov.ao/noticias/2023/politica/uniao-africana/grupo-interministerial-prepara-presidencia-de-angola-em-2025>>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The Politics of State Survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CLARK, John F.. Realism, Neo-Realism and Africas International Relations in the Post-Cold War Era In: DUNN, Kevin; SHAW, Timothy. (Ed). **Africa's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave, 2001.

COSTA, Zacarias. Audiência com Secretário Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa, Sede da CPLP, 14 de abril de 2025.

DEPARTMENT OF FOREIGN RELATIONS AND COOPERATION -DIRCO/SOUTH AFRICA. Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu. 2011

DEPARTMENT OF FOREIGN RELATIONS AND COOPERATION -DIRCO/SOUTH AFRICA. Framework Document on South Africa's National Interest 2023

DUNN, Kevin. MadLib #32: The (Blank) African State: Rethinking the Sovereign State in International Relations Theory In: DUNN, Kevin; SHAW, Timothy. (Ed). **Africa's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave, 2001.

FABRICIUS, Peter. UNITA shakes the foundation of MPLA rule in Angola. ISS Today, 02 set 2022. Disponível em: <<https://issafrica.org/iss-today/unita-shakes-the-foundations-of-mpla-rule-in-angola>>.

GINGA, Damião Fernandes Capitão. A Influência do Mar como Elemento da Política Externa Angolana: Uma Diplomacia Naval Angolana. **R. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 2020, p. 526-555.

GRAHAM, Matthew. **The Crises of South African Foreign Policy**. London, I.B. Tauris, 2015.

GROVOGUI. Sovereignty in Africa: Quasi-Statehood and Other Myths in International Theory. In: DUNN, Kevin; SHAW, Timothy. (Ed). **Africa's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave, 2001.

HAMILL, James. **Africa's Lost Leader**. IISS, Adelphi Series, 2016.

HENDRICKS, Cheryl; MAJOZI, Nkululeko. South Africa's International Relations: A New Dawn? **Journal of Asian and African Studies**, v.56, n. 1, 2021, p.64-78

HANDY, Paul-Simon. **Anatomy of SADC's failure in eastern DRC**. ISS Today, 20 march 2025.

HERBST, Jeffrey. **States and Power in Africa**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

IISS. **The Military Balance**. 2025

IISS. **The Military Balance**. 2024

IISS. **The Military Balance**. 2014

JACKSON, Robert H. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the third world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JOB, Brian. Matters of Multilateralism. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Eds.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. Pennsylvania: Pennsylvania University Press: 1997.

LANDESBURG, Chris; van HEERDEN, Oscar. The Strategic Goals of the Jacob Zuma Government's Foreign Policy. **Journal of International Politics**, v. 2, n. 1, 2020, p.16-27.

MEDELLÍN, Andrés D.; GARRIDO, Natalia Flores. Las ambivalencias de la política exterior de la Sudáfrica democrática. **Humania del Sur**, año 14, n°27, 2019, p.57-76.

MORRIS, Helen. **Angola – september 2017 Update**. ACLED, September 22, 2017. Disponível <acleddata.com/2017/09/22/angola-september-2017-update/>. Acesso em: 26 jun 2019.

MURESAN, Arina; KORNEGAY, Francis. Overcoming the bureaucratic and institutional challenges in South African foreign policy making. In: BRADLOW, Daniel; SIDIROPOULUS, Elizabeth. **Values, Interests and Power: South African foreign policy in uncertain times**. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2020.

NANTULYA, Paul. O Sismo da Mudança Política na África do Sul. Africa Center for Strategic Studies, 14 de junho de 2024. Disponível em: <africacenter.org/pt-pt/spotlight/sismo-mudanca-politica-africa-sul/>

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v.36, n.4, 2010, p.881-901.

OTÁVIO, Anselmo. A Administração Ramaphosa e o Retorno ao Protagonismo da África Do Sul: tendências e desafios à política externa. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**. V.6, n.11, 2021, p.87-107.

OTTO, Lisa. South Africa's Maritime Diplomacy. In: MASTERS, Leslie; MTHEMBU, Philani; VAN WYK, Jo-Ansie. **The South African Foreign Policy Review Volume 4**. Pretoria: AISA Press, 2022.

PRYS, Miriam. **Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and 'Quiet Diplomacy'**. GIGA Working Paper, n.77, 2008.

PRYS, Miriam. **The variability of regional powers**. Paper presented at the SGIR 7th Pan-European Conference on IR, Stockholm, 9-11 September 2010.

RENO, William.. External Relations of Weak States and Stateless Regions. In: KHADIAGALA, Gilbert; LYONS, Terrence. **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Rienner, 2001.

ROSENJE, Musharafa; AJETUNMOBI, Babajide; ADENIYI, Oluwatobi; OMOJOWO, Sunday Oluwatoyin. The Effect of Xenophobic Attacks on Migrant Nigerians in South Africa and Nigeria-South Africa Diplomatic Relations. **Dutse Journal of Peace and Conflict Resolution** Vol. 1, No. 1, 2025, p. 47-66.

REPÚBLICA DE ANGOLA. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Decreto Presidencial nº108/18 de 25 de abril de 2018.

REPÚBLICA POPULAR DE ANGOLA. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**. Decreto Presidencial nº107/18 de 23 de abril de 2018b.

REPÚBLICA DE ANGOLA. **Visão Estratégica de Longo Prazo – Angola 2050. 2023**

ROQUE, Paula Cristina. **Angola's crucial foreign policy drive**. SWP Comments, n.15, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2013.

RUSSEL, Pollitt. Liberation lost in South Africa? Corruption and incompetence plague African National Congress. **American Magazine**, September 2022.

SCHENONI, Luis L. The Southern African unipolarity. **Journal of Contemporary African Studies**, V. 36, n.2, 2017

SCHWELLER, Randall L. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. (Eds.) **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 311-347

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SCHOLVIN, Soren. **South Africa and Secondary Powers: contestation in Sub-Saharan Africa**. South Africa Institute of International Affairs, Occasional Paper 270, 2017.

SEABRA, Pedro; ABDENUR, Adriana Erthal. Age of Choice or Diversification? Brazil, Portugal, and Capacity-Building in the Angolan Armed Forces, **African Security**, v.11, n.3, 2018.

SIPRI Military Expenditure Database. <<https://www.sipri.org/databases/milex>>

SIPRI Arms Transfers Database. <<https://armstransfers.sipri.org/>>

SOUTH AFRICA. **South Africa Defence Review**. 2014

SOUTHALL, Roger. Ramaphosa's New Dawn Confronting the ANC's Mafia State. In: BROWN, Chris; MOORE, David; RUTHERFORD, Blair. **New leaders, new dawns?** Montreal, McGill-Queen's University Press, 2022.

TALIAFERRO, Jeffrey W. Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (eds.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.194-226.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus (990-1992)**. São Paulo: EDUSP, 1996.

Funções de colaboração exercidas

Nathaly Xavier Schutz

Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Visualização; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Danielle Jacon Ayres Pinto

Administração do projeto; Visualização; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

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

O longo jogo da IA de defesa: hierarquias tecnológicas, periferias estratégicas e economia política da segurança internacional

The long game of defense AI: technological hierarchies, strategic peripheries, and the political economy of international security

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.155262>

Thiago Perez Bernardes de Moraes
Centro Universitário Campos de Andrade - Uniandrade, Curitiba, Brasil
thiago.moraes@uniandrade.edu.br  

Resumo

A resenha examina *The Very Long Game* como contribuição comparativa para compreender a IA de defesa como fenômeno sociotécnico, geoeconômico e institucional. Argumenta-se que a obra desloca o debate da especulação futurista para a análise das hierarquias tecnológicas que atravessam o Sul Global.

Palavras-chave: inteligência artificial de defesa; Sul Global; hierarquias tecnológicas.

Abstract

This review examines *The Very Long Game* as a comparative contribution to understanding defense AI as a sociotechnical, geoeconomic, and institutional phenomenon. It argues that the book moves the debate from futuristic speculation to an analysis of technological hierarchies affecting the Global South.

Keywords: defense artificial intelligence; Global South; technological hierarchies.

Recebido: 4 Maio 2026
Aceito: 29 Maio 2026

Conflitos de interesse: O autor 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 Compartilha-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

A discussão contemporânea sobre inteligência artificial aplicada à defesa costuma oscilar entre dois atalhos analíticos. O primeiro infla a dimensão tecnofuturista da guerra, atribuindo aos sistemas inteligentes uma capacidade quase autônoma de redefinir a estratégia, a letalidade e a decisão militar. O segundo reduz a IA a mais uma etapa incremental da digitalização burocrática das forças armadas. *The Very Long Game: 25 Case Studies on the Global State of Defense AI*, organizado por Heiko Borchert, Torben Schütz e Joseph Verbovsky, ganha relevância porque escapa parcialmente dessas duas simplificações. A obra não pergunta apenas o que a IA promete fazer no campo militar; pergunta, de maneira mais consequente, como Estados, burocracias, culturas estratégicas, ecossistemas industriais e alianças internacionais conseguem transformar promessa técnica em capacidade efetiva. Esse deslocamento é fundamental para as Relações Internacionais, pois reinscreve a tecnologia no interior de hierarquias materiais, arranjos institucionais, cadeias críticas e assimetrias de soberania.

A principal virtude do livro está na comparação de 25 trajetórias nacionais. Estados Unidos, China, Rússia, Ucrânia, Israel, Índia, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Austrália e diferentes países europeus aparecem como posições diferenciadas em uma estrutura global de poder tecnológico. O eixo da análise deixa de ser a pergunta abstrata sobre a “corrida da IA” e passa a ser uma pergunta mais dura: quem produz arquiteturas, quem apenas integra sistemas, quem depende de fornecedores externos, quem possui dados, talentos, semicondutores, capacidade de teste, doutrina e orçamento para converter experimentação em programa militar durável? Em termos de centro e periferia, a contribuição mais fértil da obra está justamente aí. A IA de defesa não altera apenas meios de combate; ela reclassifica Estados segundo sua aptidão para controlar camadas invisíveis da força, desde software, nuvem, sensores e modelos até regimes de interoperabilidade e atualização.

Essa chave de leitura aproxima o livro de debates já presentes sobre segurança internacional e inserção periférica. Feddersen, Magno, Silva e Chiarelli (2016), ao analisarem a interação estratégica entre China, Estados Unidos e Taiwan, mostram que a competição asiática não se reduz à disputa territorial, pois envolve sinalização, alianças, credibilidade e controle de posições sensíveis. Em Borchert, Schütz e Verbovsky, essa lógica reaparece em registro tecnológico: Taiwan, Coreia do Sul, Japão e Singapura não são somente aliados ou compradores sofisticados, mas nós de uma infraestrutura de contenção, inovação e interdependência. Algo semelhante pode ser observado quando Loose (2019) interpreta a política declaratória de defesa de Israel a partir da aliança com os Estados Unidos. A IA de defesa aprofunda esse tipo de relação porque desloca a dependência do plano ostensivo do armamento para o plano menos visível dos dados, dos modelos, da validação técnica e dos padrões de decisão.

Esse ponto fica particularmente nítido quando se observa a forma como o volume permite ler Taiwan e Israel menos como casos excepcionais e mais como laboratórios assimétricos de adaptação estratégica. Em ambos, a IA de defesa aparece ligada a ameaças percebidas como existenciais, a alianças densas com os Estados Unidos e à necessidade de transformar vantagem tecnológica em capacidade de sobrevivência política. Ainda assim, a semelhança não elimina a diferença. Taiwan depende da combinação entre dissuasão, semicondutores, integração com cadeias críticas e exposição permanente à pressão chinesa; Israel, por sua vez, converte sua inserção privilegiada na arquitetura militar norte-americana em experimentação operacional, inteligência aplicada e rápida circulação entre setor privado, forças armadas e doutrina. A leitura conjunta desses casos ajuda a perceber que autonomia tecnológica não deve ser tratada como variável binária. Há graus de autonomia, zonas de dependência consentida, ilhas de soberania técnica e formas de subordinação altamente produtivas do ponto de vista operacional. Nesse sentido, a contribuição de Borchert, Schütz e Verbovsky é mostrar que a IA de defesa torna mais complexa a própria gramática da dependência. Países aliados podem possuir capacidades avançadas e, ao mesmo tempo, permanecer condicionados por padrões, protocolos, fornecedores, regimes de atualização e ecossistemas de validação que não controlam integralmente. É nesse intervalo entre capacidade

própria e dependência estrutural que a obra se torna mais útil para pensar a posição de Estados intermediários e periféricos.

O ponto teoricamente mais produtivo da obra é tratar a IA de defesa como fenômeno sociotécnico. Tecnologia isolada não produz transformação militar. Ela depende de conceitos, organizações, orçamento, formação de pessoal, doutrina, interoperabilidade e capacidade de aprendizagem institucional. Esse argumento impede uma leitura homogênea da inovação: há países com discurso ambicioso e baixa institucionalização; países com setor civil tecnológico robusto e dificuldades de tradução militar; países que adotam a IA como multiplicador de capacidades; países que a tratam como resposta a ameaças existenciais; e países que aderem por medo de atraso relativo. Frizzera (2018), ao discutir a horizontalização da agenda brasileira de segurança e defesa entre defesa e política externa, oferece uma pista lateral importante para pensar essa questão no Sul Global: capacidades estratégicas dependem de coordenação institucional antes de dependerem apenas de aquisição tecnológica. Sem essa mediação, modernização pode virar dependência com verniz de autonomia.

Um aprofundamento especialmente produtivo pode ser feito a partir do caso indiano, pois ele condensa, em escala sensível ao Sul Global, a tensão entre ambição de autonomia estratégica, capacidade civil de inovação e dependência seletiva de ecossistemas tecnológicos externos. A Índia não cabe inteiramente na figura da periferia passiva, mas tampouco ocupa a posição de centro tecnológico plenamente soberano. Sua trajetória revela uma camada intermediária da hierarquia internacional da IA de defesa: há mercado, capital humano, setor digital robusto e pressão geopolítica suficiente para justificar investimentos próprios; ao mesmo tempo, a conversão dessas condições em capacidade militar sustentada depende de coordenação entre burocracias, indústria, forças armadas, universidades, fornecedores externos e padrões de interoperabilidade. O caso indiano permite, assim, deslocar a resenha de uma crítica geral da dependência para uma análise mais precisa das zonas cinzentas da autonomia tecnológica. Em países de capacidade intermediária, a dependência não aparece como ausência simples de tecnologia, mas como combinação instável entre ilhas de excelência, compras estratégicas, gargalos industriais, disputas burocráticas e necessidade permanente de atualização.

A limitação mais visível do volume nasce de sua própria força comparativa. A padronização dos estudos de caso aumenta a legibilidade, mas reduz, em alguns capítulos, a densidade crítica sobre dependência tecnológica, colonialidade algorítmica¹, assimetrias normativas e vulnerabilidade dos países que não controlam as infraestruturas profundas da IA. Para a América Latina, a África e parte da Ásia, essa lacuna é decisiva. O problema não é simplesmente chegar tarde à adoção da IA militar. O risco mais severo é incorporar soluções inteligentes sob regimes de baixa auditabilidade, dependência de atualização, opacidade contratual, fragilidade de soberania sobre dados e pouca influência sobre os padrões internacionais de uso responsável. A periferia estratégica pode modernizar sua aparência operacional e aprofundar sua subordinação estrutural no mesmo movimento.

Por isso, *The Very Long Game* deve ser lido como mapa inicial de uma nova economia política da segurança internacional. Seu mérito é mostrar que a IA de defesa avança por sedimentação institucional, disputa orçamentária, imitação seletiva, improvisação operacional e competição geoeconômica, não por ruptura automática. Sua insuficiência está em deixar parcialmente subteorizado o modo como essa sedimentação reorganiza hierarquias globais entre produtores de arquiteturas e consumidores de soluções. Para pesquisadores interessados no Sul Global, o livro interessa justamente quando permite formular a pergunta que ele nem sempre enfrenta diretamente: quem comandará as camadas técnicas, jurídicas e cognitivas da decisão militar? A IA de defesa talvez não inaugure sozinha uma nova ordem

¹ Por colonialidade algorítmica entende-se a reprodução, em infraestruturas de dados, modelos computacionais e sistemas automatizados de classificação, de assimetrias historicamente constituídas entre centros produtores de tecnologia e periferias consumidoras ou integradoras de soluções técnicas. No campo da defesa, o conceito aponta para situações em que a modernização operacional pode coexistir com dependência de fornecedores externos, baixa auditabilidade, perda de soberania sobre dados e reduzida capacidade de influenciar padrões técnicos internacionais.

internacional, mas já funciona como métrica exigente para distinguir autonomia real, autonomia retórica e dependência sofisticada.

Referências

BORCHERT, Heiko; SCHÜTZ, Torben; VERBOVSZKY, Joseph (ed.). **The Very Long Game**: 25 Case Studies on the Global State of Defense AI. Cham: Springer, 2024. 621 p. ISBN 978-3-031-58649-1.

FEDDERSEN, Gustavo Henrique; MAGNO, Bruno; SILVA, Athos Munhoz da; CHIARELLI, João Rodrigues. A interação estratégica China-Estados Unidos envolvendo Taiwan: elementos para uma análise atual. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 33-34, p. 61-74, 2016. DOI: 10.22456/2178-8839.59537.

FRIZZERA, Guilherme. Cooperação e diálogo em segurança e defesa no Brasil: horizontalização na construção de uma agenda. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 9, n. 46, p. 22-30, 2018. DOI: 10.22456/2178-8839.79997.

LOOSE, Júlia. Israel defense forces strategy (2015): reflexos da aliança de Estados Unidos e Israel na atual política declaratória de defesa de Israel. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 8-27, 2019. DOI: 10.22456/2178-8839.92998.

Funções de colaboração exercidas	
Thiago Perez Bernardes de Moraes	Conceituação; Metodologia; Validação; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

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

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;

3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:

- [American Political Science Association](#)
- [OSFPreprints](#)
- [Preprints.org](#)
- [SciELO Preprints](#)

3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;

3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;

3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;

3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);

3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;

4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.

4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;

4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);

4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.

4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);

4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.

4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).

4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;

5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);

5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;

5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);

6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;

6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");

6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;

6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID id é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;

7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);

8.2. Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;

9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;

9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;

10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:

10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);

10.2 Título no idioma original e em inglês;

10.3 Resumo no idioma original e em inglês;

10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:

11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);

11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;

13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;

14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;

15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;

15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.

16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;

16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;

16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;

16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;

16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.

17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.

17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;

18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.

18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.

19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;

20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;

20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;

- 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
- 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
- 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
- 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
- 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento complementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
- 27.1. Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
- 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
- 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
- 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
- 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
- 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
- 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
- 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
- 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
- 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
- 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
- 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
- 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
- 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
- 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.

5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento suplementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) 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.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Apoio:

