



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

**CAMPUS V**

**CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS**

**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**LETÍCIA ALMEIDA MONTENEGRO**

**A GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA A ÁFRICA NO ATLÂNTICO SUL:  
COOPERAÇÃO PARA SEGURANÇA E DEFESA (2003-2013)**

**JOÃO PESSOA**

**2020**

LETÍCIA ALMEIDA MONTENEGRO

**A GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA A ÁFRICA NO ATLÂNTICO SUL:  
COOPERAÇÃO PARA SEGURANÇA E DEFESA (2003-2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Relações Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre.

**JOÃO PESSOA**

**2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M777g Montenegro, Leticia Almeida.

A grande estratégia do Brasil para a África no Atlântico Sul [manuscrito] : cooperação para segurança e defesa (2003-2013) / Leticia Almeida Montenegro. - 2020.

40 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas , 2020.

"Orientação : Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre , Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Política externa entre Brasil e África. 2. Atlântico Sul. 3. Segurança e defesa. 4. Cooperação em segurança e defesa. I. Título

21. ed. CDD 363

LETÍCIA ALMEIDA MONTENEGRO

**A GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA A ÁFRICA NO ATLÂNTICO SUL:  
cooperação para segurança e defesa (2003-2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: 23/11/2020.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre  
(Orientador) Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Antonio Henrique Lucena Silva  
Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC)



---

Cristina Carvalho Pacheco  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## AGRADECIMENTOS

Escrever esse trabalho durante um período tão caótico foi extremamente desafiador, o medo e a incerteza do futuro sempre estiveram presentes, e foi necessário muita resiliência pra seguir em frente. Começo agradecendo aos meus pais Zilma e Gutemberg e ao meu irmão Victor, por serem meu alicerce e me apoiarem em todos os meus sonhos e objetivos, estando sempre ao meu lado nos momentos tristes e alegres. Agradeço a minha avó, Maria das Neves, que há pouco tempo virou *stardust* mas que sempre rezava muito por mim e acreditava muito no meu potencial e em muitos momentos precisei lembrar da mulher que ela era, de todas as conquistas que adquiriu mesmo tendo uma vida marcada por muitas dores, pra seguir escrevendo e não desistir dos meus sonhos. Deixo dedicado à ela esse artigo.

A Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) me transformou da melhor maneira possível e serei eternamente grata pela oportunidade de ter feito uma graduação em uma universidade pública, que mesmo sofrendo com tamanho descaso, consegue, através da força de vontade dos que estão nela, seguir com o propósito de mudar a realidade da sociedade através da educação. Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Nobre, por aceitar me orientar, por sempre me incentivar e por todos os ensinamentos que pra sempre levarei, tanto os adquiridos na elaboração desse artigo quanto em sala de aula. E por também ser, indiretamente, meu *musical influencer*, costumava brincar com um colega de “será que já ouvi a banda da camisa de Fábio?” e geralmente eu conhecia, ou seja, sinal de que também tenho bom gosto musical.

Agradeço a banca examinadora que esteve presente durante a minha defesa, à Profa. Dra. Cristina Carvalho e ao Prof. Dr. Antônio Henrique Lucena por todas as contribuições realizadas, que foram bastante enriquecedoras. Ao longo da graduação, tive a oportunidade de aprender com profissionais de extrema competência, os quais serei eternamente grata e sempre servirão como exemplo na construção da minha carreira acadêmica, entretanto, deixo meus agradecimentos especialmente ao professor Matheus Guimarães, pelos ensinamentos em sala de aula e na monitoria, à professora Anna Beatriz, que eu quero ser quando crescer e ao professor Átila de Almeida, com quem pude conversar sobre os mais diversos assuntos e receber apoio e incentivo.

Aos meus amigos de turma, em especial, minhas irmãs e irmãos gêmeos, que me aguentaram durante esse período difícil e sempre levarei a amizade no meu coração: Daniel Ferreira, Lauro Accioly, Karla Sabryna, Anne Elisa, Maria Eduarda, Hallyson Júnior e Davi

(que não é da UEPB, mas é quase). Sei que cada um vai seguir um caminho diferente, mas torço muito pela felicidade de vocês.

Aos amigos que fiz, que não necessariamente eram da minha turma, mas que com certeza foram fundamentais durante todo esse período: André Carvalho, pelas horas de conversa sobre vida acadêmica, sobre música e sobre tantas outras coisas, você vai ser sempre uma inspiração pra mim; Belinha Franca e Emily Monteiro, parceiras das aulas de TRI e de vários outros projetos que seguiremos construindo juntas; Thaísa Valenzuela, uma fada sem defeitos; e as amigades e aprendizados que desenvolvi nos projetos de extensão em que fiz parte, o LAB, oportunidade única de colocar os ensinamentos de RI em prática de forma lúdica e prazerosa e ao MUNDI, que ficará sempre marcado na minha vida acadêmica, pelas horas de dedicação, aventuras, madrugadas em claro escrevendo guias e viagens, que foram sem dúvidas meus melhores momentos durante a graduação.

Aos funcionários da universidade, que sempre me trataram com muito carinho em especial, tia Eva e tio Antônio, por serem sempre tão gentis, pelo café maravilhoso (que me ajudava a acordar em algumas aulas) e pela empada de leite condensado, que já sinto muita falta.

E as pessoas que fazem parte da minha vida, que eu não sou nada sem: minha tia Maria, minha prima-irmã Marília Caroline (melhor engenheira eletricista do Brasil), Geórgia Menezes, Felipe, Isabella e Hannah, meus amigos de infância, com quem tenho a sorte de agora dividir a vida adulta.

Por fim, à todas e todos que me apoiaram de alguma maneira, espero que eu possa retribuir em outra oportunidade.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Rotas Marítimas Portuguesas .....	26
Figura 2	Países membros da ZOPACAS.....	28
Gráfico 1	Orçamento cooperação Brasil-África.....	33
Tabela 1	Investimento cooperação Brasil-África.....	34

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
CEMBRA	Centro de Excelência para o Mar Brasileiro
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
END	Estratégia Nacional de Defesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCDD	Protocolo de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
PEI	Política Externa Independente
PND	Política Nacional de Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMAR	Promoção da Mentalidade Marítima
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNIOGIBS	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>PODER MARÍTIMO.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>GEOESTRATÉGIA E GRANDE ESTRATÉGIA .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1.</b>	<b>Distinções entre Geoestratégia e Geopolítica .....</b>	<b>15</b>
<b>3.2</b>	<b>Conceitos de Grande Estratégia .....</b>	<b>16</b>
<b>3.3</b>	<b>Grande Estratégia para Países Médios.....</b>	<b>21</b>
<b>4</b>	<b>DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO SUL PARA O BRASIL .....</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>COOPERAÇÃO SUL-SUL .....</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>

# **A GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA A ÁFRICA NO ATLÂNTICO SUL: COOPERAÇÃO PARA SEGURANÇA E DEFESA (2003-2013)**

Letícia Almeida Montenegro

## **RESUMO**

A cooperação em segurança e defesa entre Brasil e África representou um dos pilares da política externa dos governos Lula da Silva e Rousseff, trazendo frutos significativos para o Brasil e os Estados africanos banhados por este oceano, fortalecendo as capacidades destes últimos neste setor. O objetivo deste trabalho, portanto, de analisar se o Brasil possui uma Grande Estratégia voltada para a projeção sul-atlântica, utilizando a cooperação em segurança e defesa como variável de controle, seguindo uma metodologia de estudo de caso. De acordo com os resultados obtidos, o Brasil não pode ser considerado detentor de uma Grande Estratégia voltada para a cooperação em segurança e defesa do oceano sul-atlântico, em virtude das fragilidades de instituições domésticas o que, repercute na construção da imagem brasileira como um agente de influência positiva nesse entorno estratégico, dada a falta de uma espécie de guia que direcione os vetores presentes no Estado para a concretização dessas metas.

**Palavras-chave:** Cooperação, Grande Estratégia, Segurança, Atlântico Sul.

## **ABSTRACT**

The cooperation in the fields of security and defense between Brazil and Africa represented one of the foreign policy goals of the Lula da Silva and Rousseff's government, bringing truly meaningful gains to Brazil and the african States bordering this ocean, allowing them to reinforce their capabilities in this sector. The purpose of this article is to analyze if Brazil has or not a Grand Strategy directed to the South Atlantic's projection, by using the lens of a case study methodology. According to the obtained results, Brazil cannot be considered as an owner of a Grand Strategy in the practice of cooperation in security and defense, due to the fragilities in their domestic institutions, reverberating on the construction of the brazilian image as an agent with a positive influence in this strategic field, as the State works without a plan that could direct those vectors to the achievement of these goals.

**Keywords:** Cooperation, Grand Strategy, Security, South Atlantic.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A importância geoestratégica do Atlântico Sul desperta o interesse dos Estados no Sistema Internacional pelas mais diversas justificativas, especialmente pelas riquezas presentes nesse oceano e pelo acesso que ele concede a outros continentes. Para o Brasil, inserir o Atlântico Sul como parte de sua agenda de política interna e externa, enriquece a possibilidade de colher os frutos que um país com uma extensa fronteira marítima obtém e o mesmo ocorreu com o continente africano, o que proporcionou o desenvolvimento de trocas e experiências histórico-culturais (RIZZI, 2016).

Esse compartilhamento de experiências, promovido a partir do século XVI, direcionaram as relações que os países do continente africano, especialmente os que são banhados pelo oceano sul-atlântico, e o Brasil possuem hoje em dia, resultando no que Guimarães (2014) considera como “Mundo Atlântico”. A cooperação técnica, empreendida a partir do século XX, é um exemplo desse intercâmbio de experiências, que vêm trazendo resultados positivos tanto para o Brasil, que utilizou esse vetor para a sua projeção no continente, quanto para a África, em que muitos países puderam fortalecer as suas instituições com a assistência brasileira.

Sendo assim, este trabalho, intitulado “A Grande Estratégia do Brasil para a África no Atlântico Sul: Cooperação para Segurança e Defesa (2003-2013)” busca responder ao questionamento de se é possível, ou não, que o Brasil tenha desenvolvido uma Grande Estratégia para a projeção sul-atlântica, a partir da cooperação para a segurança e defesa. Ao considerar que tanto o Brasil quanto a África, se encontram no chamado Sul-Global e consequentemente, são enxergados pelos acadêmicos de Relações Internacionais como parte da periferia do mundo, estando em constante subalternidade em relação as grandes potências.

Dessa forma, a cooperação para a segurança e defesa se encontra enquanto um exemplo de esforço de ambas as partes em fortalecerem as suas capacidades nessa área, que proporcionem, futuramente, uma maior autonomia em relação a sua atuação no oceano, uma vez que este espaço sempre obteve a presença estrangeira, precisamente de países da Europa e os Estados Unidos. Para observar o funcionamento da experiência brasileira, serão utilizadas as lentes da Grande Estratégia, teoria desenvolvida a partir de experiências anglo-saxãs, mas que enfrenta uma dificuldade em relação ao seu significado, já apresentado na academia de diversas formas.

A partir dessa perspectiva, surge a necessidade de observar como Estados considerados emergentes, ou até mesmo fracos, direcionam os seus recursos para a concretização de um

objetivo específico e quais os eventuais obstáculos que impedem a aquisição deste. Se faz urgente, portanto, que as experiências de países que não fazem parte do Norte Global passem a ser observadas, dada a multipolaridade que o mundo vem tomando forma e a necessidade de chamar a atenção para a importância de potências médias e fracas como atores relevantes para as Relações Internacionais.

A metodologia utilizada nesta pesquisa é de estudo de caso, a partir de levantamento bibliográfico considerando possibilidade de afirmação ou negação da hipótese se o Brasil possui uma Grande Estratégia voltada para a projeção no Atlântico Sul. Para responder esta questão foi selecionado o recorte temporal entre os anos de 2003-2013, respectivamente os governos de Lula da Silva e parte do de Rousseff, período em que os esforços voltados para o oceano estiveram presentes em seus direcionamentos políticos.

O artigo segue dividido em quatro partes em que o primeiro traz uma revisão do estado da arte acerca do Poder Marítimo e sua importância para o pensamento estratégico, o segundo trata da Geoestratégia e da Grande Estratégia, apresentando brevemente as diferenças entre Geoestratégia e Geopolítica, a formação do conceito de Grande Estratégia e a Grande Estratégia para Países Médios, a terceira parte, envolve a percepção brasileira no tocante a dimensão estratégica do Atlântico Sul, mostrando os ganhos obtidos pelo Brasil através do direcionamento de políticas voltadas para o oceano, a quarta parte, são apresentados os projetos de Cooperação em Segurança e Defesa desenvolvidos em 2003-2013.

## **2 PODER MARÍTIMO**

A busca de recursos através dos mares esteve presente na vida da sociedade ao longo dos anos. A partir do século XVI, com o movimento de expansão marítima dos Estados, essa busca passou a ser realizada de maneira incisiva e é com base nesse contexto em que são sistematizadas as teorias acerca do poder marítimo, trazendo diferentes concepções, de acordo com as conjunturas variantes.

Segundo Nothen (2013), até o momento, não existe um consenso acerca do significado de “poder marítimo” e apesar do mesmo ter surgido no campo na política, não necessariamente se concentra apenas nesse subcampo, devendo ser consideradas, portanto, variáveis sociais, econômicas e geográficas. Tomando base nesse aspecto, o autor pontua que ignorar outras variáveis que compõem o poder marítimo pode trazer consequências negativas tanto para os

estudos estratégicos de poder marítimo quanto para a implementação de políticas públicas voltadas para o mar (NOTHEN, 2013, p. 29).

O primeiro teórico a discorrer acerca do poder marítimo foi Alfred Mahan em 1890. Em seu primeiro trabalho, *The Influence of the Sea Upon History*, o autor pontua que o poder marítimo seria o elemento principal de prosperidade de uma nação, devendo a mesma desenvolver capacidades de segurança através do poder naval, para protegê-la de ameaças externas como também o desenvolver uma marinha mercante, capaz de desenvolver o comércio entre os países (MAHAN, 1890).

Apesar de reconhecer a importância do poder marítimo relacionado tanto ao poder naval quanto à promoção de atividades econômicas, no caso da marinha mercante, para Mahan o Poder Naval teria mais peso em relação às demais atividades. O autor publica seu trabalho no final do século XIX, entretanto toma por base as guerras vencidas por Portugal, Espanha e Reino Unido que por estarem geograficamente bem posicionados, conseguiram prestígio no sistema internacional entre os séculos XVI e XVII (BONFIM, 2011).

Dessa forma, Mahan desenvolveu estratégias e táticas navais de guerra, que serviram de inspiração para os líderes das principais potências durante o século XX com as suas respectivas guerras, especialmente os estadunidenses. Com um poder naval bem consolidado, cada Estado seria capaz de obter uma “supremacia marítima” realçando seu *status quo* na comunidade internacional (NOTHEN, 2013).

Sergey Gorshkov, almirante da frota naval da União Soviética, escreveu suas impressões acerca do poder marítimo em 1978, durante a Guerra Fria. Para ele, o peso do valor econômico do poder marítimo estava em consonância com o valor político-militar do poder naval, sendo um dos primeiros a enxergar a pluralidade de elementos que o conceito traz, uma vez que a URSS possuía um investimento crescente no setor de pesca, o desenvolvimento do poder marítimo deveria se voltar para o crescimento econômico de modo a proporcionar o bem estar da população (NOTHEN, 2013).

O cenário dos anos subsequentes se modifica com o fim da Guerra Fria e com a aceleração da Globalização, em que a interdependência entre os Estados cresce de maneira significativa. Nas Relações Internacionais esse contexto pode ser explicado através das Teoria da Interdependência Complexa em que o peso do crescimento econômico e da cooperação entre os países se torna o cerne de sua política externa, fazendo com que a necessidade de cooperação pacífica em prol do desenvolvimento se torna prioridade (SARFATTI, 2005).

Dessa forma, novas concepções acerca do poder marítimo surgem, a exemplo das perspectivas adotadas por Norman Friedman, Sam Tangredi e Geoffrey Till. Friedman,

americano e analista naval, conceitua Poder Marítimo como sendo a capacidade de projeção de poder do e para o mar, sendo mais relevante em períodos de instabilidade internacional enquanto Tangredi, assume que o Poder Marítimo seria a habilidade dos países em utilizar do comércio e recursos naturais marítimos, projetando o seu poder para o mar, de modo a controlar o meio terrestre (FRIEDMAN & TANGREDI *apud* NOTHEN, 2013).

Geoffrey Till, britânico e um dos estrategistas navais de maior destaque atualmente, autor do livro *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (2004) compreende que o Poder Marítimo tem relação com a capacidade que um Estado dispõe de influenciar a sociedade pelo o que se faz no mar ou a partir do mar, o que, está diretamente conectada a vontade política do mesmo de se tornar uma potência marítima (TILL, 2005).

O ponto abordado por Till diz respeito à construção de uma mentalidade marítima por parte da população. Por mentalidade marítima compreende-se a necessidade da população de utilizar os recursos marítimos a favor de seu desenvolvimento (CABRAL & BAHIA, 2017).

Till escreve suas impressões em um momento em que novos atores surgem, a exemplo da China e da Índia, que estão fortalecendo suas marinhas e endossa a necessidade de consolidação do poder naval, mesmo não existindo uma ameaça perceptível, que seja capaz de desestabilizar o poder marítimo dos Estados Unidos, até então detentor da marinha mais bem articulada do mundo. Contudo, a decisão de se tornar uma potência marítima deve estar enquanto prioridade na agenda dos tomadores de decisão, a fim de evitar consequências negativas no futuro (TILL, 2005).

De acordo com Silva (2015) a concepção de poder marítimo para os chineses tem relação com a sua Grande Estratégia<sup>1</sup>. Huang, um dos autores abordados por Silva, assume que por mais que a concepção de ganhos econômicos através dos mares tenha se consolidado no ocidente, esta prática se faz presente na visão chinesa desde a Dinastia Ming (1368-1644) onde as constantes invasões de terras foram as responsáveis por fomentar a precaução da população que vivia dos recursos dos mares e rios (SILVA, 2015).

Sendo assim, os chineses, que investem tanto em poder naval quanto em marinha mercante, desenvolvem o seu “poder marítimo” através de projeções futuras, propiciadas pelos constantes episódios de presenças de ameaças ao longo dos anos, a exemplo das questões envolvendo Taiwan. O crescimento econômico constante do país imediatamente fez com que os seus equipamentos navais seguissem o mesmo fluxo e se modernizassem, de modo que a

---

<sup>1</sup> Entende-se por Grande Estratégia os esforços empreendidos por um Estado para alcançar um determinado objetivo.

mesma sirva enquanto meio de proteção e também de cooperação na sociedade internacional (SILVA, 2015).

No caso do Brasil, um dos responsáveis por sistematizar os elementos do poder marítimo brasileiro foi Armando Vidigal (1928-2009), graduado em Ciências Navais e membro do Instituto de Geografia e História Militar e vice-almirante. Vidigal, que tinha como respaldo as ideias de Mahan, identificava como necessária a ponderação entre o poder naval e marinha mercante (VIOLANTE, 2015).

Vidigal infere que o Brasil esteve subjugado as grandes potências ao longo de sua história e não seria diferente quando se trata de poder marítimo. A dependência de fontes externas para a produção tecnológica afetou o desenvolvimento do poder naval brasileiro que é considerado vulnerável em detrimento aos outros países, devendo, portanto, tanto o governo quanto a população, somar esforços para contornar essa realidade (VIDIGAL *apud* VIOLANTE, 2015).

O Poder Marítimo possui enquanto componentes a população e o governo em que estes são responsáveis por juntos, prover a utilização dos mares e hidrovias de forma segura e eficaz. Por parte do governo é possível identificar esforços no que tange a melhoria em relação ao poder naval do Brasil, com a criação de documentos que elencam prioridades e objetivos em termos de securitização do território, como o Livro Branco de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa.

A mentalidade marítima, anteriormente mencionada, se enquadra enquanto um atributo da população. No século XXI, foi perceptível o quanto a sociedade passou a se voltar para a busca do desenvolvimento através dos mares, através da Amazônia Azul que proporcionou o aumento da Zona Econômica Exclusiva territorial, promovendo a exploração de bacias petrolíferas, gerando, portanto, novas oportunidades de crescimento econômico (CABRAL & BAHIA, 2017).

Apesar de perceptíveis os avanços, o poder marítimo brasileiro ainda carece de investimentos, especialmente por parte do governo. Em relação ao poder naval o mesmo sofre de baixa e descontínua transferência orçamentária, ocasionando uma redução de investimento na marinha mercante e na produção de equipamentos de defesa (CABRAL & BAHIA, 2017).

O Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA, 2012) apontou que o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, constatou que 80% da população brasileira vive no litoral. Somado a isso, uma pesquisa realizada pelo Instituto Oceanógrafo da Universidade de São Paulo, a maioria das pessoas perceberia a importância do mar (73%), no entanto, as razões alegadas estariam relacionadas

unicamente às fontes de alimento e lazer, apresentando, portanto, uma ausência de mentalidade marítima por parte da sociedade.

Em suma, o poder marítimo é um conceito que abre margem para diversos significados, a depender do espaço-tempo em que se estruturar. A perspectiva mais importante a se considerar, é a de que os ganhos através dos mares são sinônimos de êxito para todos os países que neles investem, devendo proceder enquanto prioridade, e de forma contínua, nas agendas de política interna e externa de cada Estado.

### 3 GEOESTRATÉGIA E GRANDE ESTRATÉGIA

#### 3.1 Distinções entre Geoestratégia e Geopolítica

Existe uma gama de significados acerca do conceito de geoestratégia, mostrando assim, que não há um consenso para a sua definição. As diferentes concepções quanto a definição do conceito tem ligação direta com os diversos entendimentos em relação ao significado de “geopolítica” visto que tanto a geopolítica quanto a geoestratégia se correlacionam, contudo, as mesmas possuem divergências em relação a seus objetivos.

A ideia de geoestratégia veio à tona durante o século XIX, na década de 40, antes mesmo da geopolítica se consolidar enquanto disciplina. Giacomo Durando, chefe do exército romano durante a época do *Risorgimento*<sup>2</sup>, que elencou a geoestratégia como uma palavra que relaciona a necessidade de considerar “o terreno em abstrato e fora do emprego de forças organizadas, mas naturalmente em relação com elas” (DURANDO *apud* CORREIA, 2012).

Sendo assim, o que Durando buscava enfatizar era o fato do espaço geográfico estar sempre determinando as escolhas políticas dos tomadores de decisão. A ideia de geopolítica surge pouco tempo depois da geoestratégia, mais ou menos entre os anos 1880, quando Halford Mackinder, geógrafo britânico e um dos primeiros a assumir a importância de se considerar o espaço geográfico na formulação de políticas, especialmente para reafirmação do Império Britânico na sociedade internacional (TUATHAIL, 1998).

Assim como Mackinder, Friederich Ratzel, geógrafo alemão, também passa a perceber o valor político do espaço geográfico, iniciando, por volta de 1895, pequenas sistematizações geopolíticas, em sobre como o Estado deve a sua posição geográfica enquanto sinônimo de

---

<sup>2</sup> O *Risorgimento* ocorreu na Itália durante o século XIX, que representou um movimento ideológico, literário e político que visava unificar o território italiano e afastar o país da dominação externa. Ver <<https://www.britannica.com/event/Risorgimento>>



poder (ALBUQUERQUE, 2011). Contudo, a geopolítica, como mencionada anteriormente, surge enquanto disciplina na década de 1920, quando surgem as chamadas teorias geopolíticas “clássicas”.

Correia (2012) aponta as principais diferenças entre geopolítica e geoestratégia como sendo: a geopolítica estudaria os fatores geográficos como determinantes do processo de tomada de decisão enquanto a geoestratégia seria responsável por estudar os fatores geográficos em função da decisão estratégica. Enquanto uma objetivava realizar um “programa político” a outra buscava facilitar a “decisão estratégica”.

Diferente da geopolítica, a geoestratégia, semanticamente, foi menos explorada e é por esse motivo que existem poucas definições acerca do termo, acarretando interpretações vagas, em que alguns julgam a mesma como subárea da geopolítica (BRILL, 1985). Contudo, através da geoestratégia, é possível pensar elementos que podem não se encontrar enquanto objetivos políticos, mas que são determinantes para poder implementá-los.

Tais elementos podem ser exemplificados através de questões simples, como a posição geográfica de um país. A posição geográfica em que se encontra um Estado é uma das variáveis mais importantes que vão determinar de que maneira ele vai se inserir no sistema internacional e a partir desse aspecto, tentar implementar os seus objetivos.

O Brasil, possuindo uma costa litorânea banhada pelo Atlântico Sul, pôde em alguns momentos da sua história, investir na exploração de riquezas naturais e desenvolver parcerias estratégicas com os demais países que também possuem esse oceano como fronteira, como os países africanos, abrindo margem para o desenvolvimento de políticas desenvolvimentistas, a exemplo da cooperação sul-sul (PEREIRA, 2013).

### **3.2 Conceitos de Grande Estratégia**

A Grande Estratégia (GE) é um conceito que obtém inúmeras interpretações. Em virtude dessa complexidade, definir Grande Estratégia se torna uma responsabilidade árdua para os acadêmicos que buscam desenvolver estudos em uma área que possui diferentes significados, estando automaticamente conectados com a lente de quem os interpreta. Esse obstáculo em elaborar uma definição precisa, afeta tanto os acadêmicos, quanto os formuladores de políticas públicas, que são responsáveis por implementar os projetos que trarão benefícios, acarretando na aplicação prática de políticas sem respaldo científico adequado (VENKATSHAMY, 2012).

Tami Davis Biddle (2015) aponta que o conceito surgiu diante de um contexto de guerras, em que, seguindo os escritos de John Lewis Gaddis a grande estratégia significaria, em

sua totalidade “o calculado relacionamento dos meios para longos fins” em que um ator deve empreender os recursos que lhes são dispostos para a obtenção de um determinado objetivo (GADDIS *apud* BIDDLE, p.5).

O termo Grande Estratégia e a Estratégia em si caminham juntos, mas estariam separados em níveis. Tendo enquanto base uma condição de guerra, e fazendo uso de uma analogia, as palavras também obteriam uma espécie de hierarquia de significados tal qual uma hierarquia militar onde, por exemplo, a “tática” seria o menor nível pois envolveria apenas os atores que estivessem presentes no campo de batalha, a estratégia funcionaria enquanto um “plano” para atingir o objetivo, e a grande estratégia, seria a junção de todos esses elementos (BIDDLE, 2015).

A capacidade da GE de reunir essas variáveis diz respeito a sua característica de identificar um objetivo não apenas momentâneo, mas de longo prazo. Essa tarefa, que é bastante custosa, requer que variáveis políticas, econômicas, sociais e culturais estejam relacionadas, ou seja, caminhando em conjunto para que os objetivos almejados seja passivo de implementação prática. Hall Brands (2014) destaca que ela funcionaria enquanto um arranjo de ideias em relação a quais os desejos que uma nação desejaria conquistar no mundo e quais as ameaças que impediriam a concretização deles (p.3).

Os autores mais proeminentes que desenvolveram pesquisas sobre grande estratégia são estadunidenses ou ingleses, portanto, muitos elementos que estão intrínsecos na compreensão desses estudos têm enquanto base as experiências que estes países obtiveram. Posen & Ross (1990) tentaram sistematizar quatro perfis estratégicos que os Estados Unidos desenvolvem as suas práticas políticas, sendo eles: neoisolacionismo, engajamento seletivo, segurança cooperativa e primazia. Durante a Guerra Fria, a contenção da ameaça comunista era o principal objetivo e a primazia, era o conceito que indicava que apenas uma única potência como os EUA seria responsável por promover a estabilidade no mundo (p. 30).

Guiados, especialmente, pela primazia, os EUA passaram os 46 anos do conflito bipolar tentando conter a ameaça comunista ao redor do mundo, eclodindo conflitos que marcaram esse período a exemplo da Crise dos Mísseis, a Guerra das Coreias e a Guerra do Vietnã. A Guerra do Vietnã (1955-1975), em específico, traz pontos importantes em relação a operacionalidade de uma grande estratégia não somente em relação a questões táticas do conflito, dado que o exército norte americano não obteve sucesso durante a sua permanência no território

vietnamita<sup>3</sup>, implicando na sua retirada, mas questões fundamentais como a disposição da política interna de cada Estado assim como o apoio da população.

A coordenação de diferentes instituições que compõem o Estado são fundamentais para a concretização de uma GE. A popularidade de Richard Nixon, então presidente estava cada vez mais ameaçada, indicando a fragilidade do partido republicano, não só pelo conflito no Vietnã, como pela Guerra Fria em si e indicando, portanto, a falta de confiança nos líderes políticos. A figura do líder político é de suma importância, dado que ele deve compreender quais os interesses da nação e exercer o papel de articulador de tais. É possível citar exemplos de grandes líderes na história da cultura ocidental, como Abraham Lincoln, Bismarck, Churchill, que detinham um conhecimento vasto do passado, que ajudou na projeção futura do país além de suas habilidades para adaptação a conjuntura, fato que Murray (2011) considera como essencial pra efetividade da grande estratégia (p.25).

O apoio da população deve ser levado em consideração durante a elaboração e implementação dos respectivos objetivos apresentados na grande estratégia, uma vez que eles funcionarão como um termômetro para o governo identificar se ela está ou não obtendo êxito. Com o passar dos anos, a população estadunidense passou a se mobilizar em prol da retirada dos soldados do território, devido ao crescente número de mortes e desgaste da imagem dos EUA na comunidade internacional, que também condenava a atitude da potência americana, impulsionando a retirada das tropas (HOOK & SPANIER, 1994).

O aspecto cultural de cada população, também é um dos elementos fundamentais que vão ajudar, ou não, na obtenção de uma GE. A cultura é definida por Laraia (2006) como “todo o complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes, ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (p.25). Sendo assim, os valores culturais que uma sociedade carrega formularão os seus interesses e refletirão na elaboração de seus objetivos, devendo a grande estratégia se manter conectada a eles, uma vez que eles podem ser considerados partes de uma “identidade da nação” (DUECK, 2005).

Em um cenário de guerra, em que um país com poderio bélico consegue se sobressair em relação aos demais, a sua capacidade de sair vencedor naquele curto espaço-tempo é bastante elevada, entretanto, o pós guerra, momento em que a necessidade de reestruturação é tida enquanto prioridade, é bastante custosa para àqueles envolvidos no conflito beligerante,

---

<sup>3</sup> O exército estadunidense desconhecia as particularidades do território vietnamita, assim como questões culturais locais. A tática de “guerrilha” utilizada pelos vietnamitas fizeram com que os soldados estadunidenses se esgotassem física e psicologicamente, uma vez que as armas convencionais americanas não estavam sendo suficientes (HOOK & SPANIER; KISSINGER, 1994).

fato que comprova que, um país detentor de uma GE sempre buscará olhar para o futuro, além do tempo presente e, nem sempre a utilização da guerra como instrumento para fins políticos, vai necessariamente reproduzir os chamados interesses vitais de uma população (BIDDLE, 2015).

Nina Silove (2018) disserta sobre o conceito de Grande Estratégia a partir de uma perspectiva da realidade de países médios, assumindo que ele estaria associado a três características: um grande plano, um grande princípio e um grande comportamento. Para a autora, o grande plano, seria uma espécie de sistematização dos objetivos militares, políticos e econômicos de um Estado, apresentado, geralmente, através de um documento detalhado, elaborado pelos chefes de governo. Silove utiliza os argumentos de Paul Kennedy, em que o autor assemelha a grande estratégia como um grande plano, tal qual os planos de guerra, com deliberações acerca de como o Estado deveria operacionalizar seus recursos diante de tal situação e traz exemplos de planos governamentais que foram registrados ao longo da história, como *NSC-68* documento elaborado por Harry Truman que continha os objetivos do governo estadunidense em seu período de mandato (p.11).

O grande princípio estaria relacionado a uma junção de diferentes tipos de grande estratégia, mas, diferente do grande plano, o grande princípio viria mais detalhado, considerando as mudanças que o cenário internacional poderia trazer. A autora explica, que apesar do grande plano se materializar enquanto um guia para os objetivos políticos, o princípio estaria relacionado ao padrão de comportamento da sociedade, e esses padrões podem não estar, necessariamente, implementados em um documento. Ela argumenta que a partir do padrão de comportamento da sociedade é possível inferir princípios e que estes foram responsáveis pela implementação de um plano e para exemplificar esse raciocínio, ela apresenta os casos do Império Russo (1721-1917) em que sua duração de seu em virtude de um princípio que guiou a tomada de decisão dos atores envolvidos em sua manutenção de poder (p.16).

O grande comportamento, por fim, significaria, um padrão de comportamento dos Estados que, como forma de reafirmar os “grandes princípios”, concederia uma maior previsibilidade no seu modo de atuação. O padrão de comportamento seria automaticamente considerado a própria grande estratégia, assumindo, portanto, como uma “estratégia percebida” utilizando, principalmente, vetores como o aspecto cultural e a reificação de posturas governamentais ao longo dos anos, que seriam os responsáveis por potencializar a implementação da grande estratégia (p.19).

O desafio de integrar os variados setores da sociedade para efetivar políticas desenvolvimentistas, como já apontado, é um dos maiores obstáculos em relação a obtenção

um conjunto de objetivos que uma GE traz. Para ilustrar esse exemplo, é possível citar a dificuldade existente no Brasil de uma correlação entre sua política de defesa como política externa, agravada majoritariamente pela falta de comunicação entre os atores envolvidos, especialmente, os agentes de políticas públicas. Alsina Júnior (2009) aponta que a baixa expressividade do poder militar brasileiro, além de estar relacionada a questões conjunturais como a ausência de ameaças no continente e uma postura diplomática pacifista, sofreu intensificação diante da “não institucionalização de mecanismos formais de articulação” entre as instituições responsáveis pela elaboração de tais políticas (p.81).

O autor elucida que essa realidade é acentuada pela falta de interlocução entre: Itamaraty e o Ministério da Defesa, as três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), setores governamentais como o Legislativo e Executivo e a sociedade como um todo. A falta do que ele vai chamar de uma “direção unívoca” das políticas de defesa é o principal agravante de todo esse contexto, que acarreta no baixo investimento nas forças armadas do país e conseqüentemente, no baixo protagonismo brasileiro em uma adesão de uma política de defesa como política externa, que seria bastante frutífera (p.82).

É nesse aspecto que uma Grande Estratégia atuaria, de modo que pudesse unir essas variáveis. Uma estrutura em que as políticas de defesa estivessem inseridas, com a harmonização dos setores burocráticos do governo, facilitada através da comunicação diante de um objetivo em comum, a partir de uma liderança que saiba articular os interesses sociais e motivá-los, positivamente, para alcançar frutos no futuro. A implementação de um padrão de comportamento, que exerceria influência em questões culturais e abriria margem para uma maior percepção social da importância nos investimentos em políticas de defesa, que contribuísse para a manutenção do status quo do Brasil na sociedade internacional (SILOVE; VENKATSHAMY, 2012).

Apesar do exemplo citado ter dado enfoque em questões de políticas de defesa, a GE pode ser aplicada a diversos outros segmentos. A sua elaboração e a sua implementação, não são atividades simples de serem realizadas, obtendo inúmeros revezes, dentre os quais, a instabilidade do sistema internacional que pode afetar os resultados premeditados, a falta de uma perspectiva para além do presente que, muitas vezes, acomete os governos dos Estados, e falta de coordenação entre *stakeholders* e a sociedade (VENKATSHAMY, 2012).

A dimensão que essa temática possui é um dos principais motivos para que, cada vez mais, ela esteja em discussão. Prospectar objetivos, que serão prósperos para o Estado e a comunidade como um todo, devem ser prioritários nas conduções de políticas interna e externa e o engajamento de atores, em maior quantidade, se torne uma ferramenta de alcance essencial,

para aumento de poder e prestígio no cenário internacional. Diante disso, a presença desta prática em países fracos ou médios, é fundamental para o fortalecimento de suas estruturas internas e conseqüentemente, externas.

### **3.3 Grande Estratégia para Países Médios**

A Grande Estratégia como mencionado no subtópico acima, aborda a alocação de meios para determinados fins e a partir disso, surge a questão de quem seriam os atores que a detêm e podem implementá-la, uma vez que é aparente que sua elaboração e execução demandam uma quantidade considerável de recursos. O Sistema Internacional (SI), se constituiu através da dualidade entre grandes potências e Estados fracos em que os primeiros, seriam detentores de recursos de poder em maior quantidade em detrimento dos segundos, que acabariam sendo cooptados e subjugados a entrarem em uma realidade ditada por tais potências.

O debate acerca da mensuração das debilidades de um Estado bem como do desenvolvimento da terminologia “fraco” é extenso e implica inúmeras divergências. Contudo, para esta pesquisa, será abordada a premissa de que: são Estados reconhecidos juridicamente, mas que não conseguem, em virtude de escassez material, exercer as suas respectivas funções, causando caos político, econômico e social (MONTEIRO, 2006).

Sendo assim, as grandes potências seriam os únicos com recursos o suficiente para a criação de uma GE e sua implementação, uma vez que seriam mais aptos a contornar situações adversas, como crises econômicas e se readaptarem a novas conjunturas. Entretanto, os países fracos, como parte dessa realidade, também precisam de mecanismos para sobreviver diante desse cenário e utilizam, portanto, os recursos de poder que lhes são disponíveis, e essa sobrevivência, que funciona enquanto estímulo principal dos Estados, poderia ser considerada uma Grande Estratégia (KASSAB, 2018).

Nina Silove (2012) busca responder esse dilema a partir da interpretação de que os Estados fracos também obteriam uma GE, no sentido de poder elaborar um plano, ainda que não seja posto em prática, desenvolver um padrão comportamental e serem guiados por princípios que os possibilitam atingir objetivos de longo prazo. Contudo, a autora não enxerga a aplicabilidade de uma GE por parte dos Estados fracos como sendo possível, uma vez que as barreiras para a sua efetivação seriam excessivas (p.21).

Hanna Kassab (2018) contrapõe Silove e desenvolve o seu argumento afirmando que todos os Estados detêm uma GE seja ele forte ou fraco, apenas pelos esforços empreendidos para sobreviver no sistema anárquico. Apesar das grandes potências ditarem o funcionamento do SI, o principal foco dos seus objetivos estariam ligados ao “prestígio” e a contenção de ameaças que afetariam o seu *status quo* nessa conjuntura e com isso as suas forças estariam ligadas, principalmente, a questões de segurança enquanto que os estados fracos direcionariam seus recursos a questões de desenvolvimento econômico (p.32).

Kassab disserta que cada Estado sente o impacto da realidade do SI de acordo com as suas especificidades. Assim, a busca por prestígio e controle da balança de poder não estaria entre as prioridades dos estados fracos, porém, essa conjuntura se apresentaria enquanto uma oportunidade para esses países articularem a partir de outras perspectivas e atingir “*sem escrúpulos (mas não ameaçadoramente) um desenvolvimento econômico oportunista, com uma multiplicidade de atores*” (2018, p.34, tradução nossa).

Ilustrando esse argumento, o autor utiliza o exemplo do movimento dos Países Não-Alinhados, durante a Guerra Fria, que representou a resistência por parte de países da África e da Ásia, continentes marcados por constantes guerras que enxergavam nesse momento uma oportunidade de pleitear por movimentos anticolonialistas e se manterem equidistantes entre os EUA e a URSS (BRENER, 1987). Dessa forma, essa união entre países fracos impactou diretamente no conflito bipolar, uma vez que obrigou as superpotências a cooptar aliados que pudessem tornar a relevância da sua imagem no cenário internacional mais robusta (KASSAB, 2018).

Seguindo essa lógica, esta pesquisa infere que a Grande Estratégia que esses países, supostamente obtêm, se tornam passíveis de implementação. As grandes potências, de fato, possuem uma maior quantidade de recursos que facilitam a efetivação de seus objetivos, contudo, os estados fracos utilizam os recursos que lhes são dispostos, ainda que estejam em menor proporção, para atingir seus respectivos fins. As constantes mudanças no sistema internacional interferem no *status quo* de cada país e uma superpotência, poderá não ter o mesmo posto nos próximos anos.

Joseph Nye (1990) ao desenvolver os conceitos de *hard* e *soft power*<sup>4</sup>, discorreu, primordialmente, acerca do conceito de “poder” em que ele interpreta como sendo a “capacidade de influenciar o comportamento dos outros para se atingir um resultado esperado”.

---

<sup>4</sup> Compreende-se por *hard power* a capacidade de cooptar um ator através do uso da força, militar ou econômica, enquanto *soft power* é a capacidade de exercer a coerção através de outros elementos, como valores culturais, institucionais e elementos políticos (NYE, Joseph; *The Changing Nature of Power*, 1990).

Contudo, o autor aponta que existem inúmeras maneiras de um ator exercer influência sobre outro, seja militarmente, economicamente ou simplesmente através da cooptação e é a partir do *background* histórico, que vai delimitar de que forma a detenção desse tipo de poder, se mostra suficiente (NYE, 1990, p.1).

São a partir desses mecanismos que os estados fracos devem atuar e utilizar tanto o seu *hard* quanto o seu *soft power*, sendo este último seu principal trunfo para a consolidação de suas metas, não significando que o primeiro deva ser escanteado em se tratando de investimentos. Os desafios enfrentados por tais estados em suas realidades internas são diversos, implicando não só questões socioeconômicas como também questões geográficas que reverberarão na sua atuação no cenário internacional e para a resolução de numerosos problemas, faz-se necessário a obtenção de recursos, muitas vezes, custosos de se atingir (VAICEKAUSKAIÈ, 2017).

Alsina Júnior em *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira* (2018) infere que, apesar da maior parte da literatura relacionada a Grande Estratégia ser estadunidense ou anglo-americana, e conseqüentemente, focar nas características de grandes potências e ignorar os países fracos, ele afirma que os objetivos de crescimento que uma potência possui, não é, apenas, exclusivo de sua agenda política, os estados fracos também poderiam obter as mesmas metas, contudo, sofreriam mais para atingi-las e possivelmente, não obteria influência semelhante no SI (p.39).

No campo dos estudos de Segurança Internacional, existem contradições em relação as vulnerabilidades desses Estados. Buzan (1987) argumenta que cada Estado assimila as questões de segurança de acordo com as suas realidades em que a interpretação do que representa uma ameaça ocorre de forma diversificada. Para ele, todos os países apresentam sérias fraquezas e a partir do momento em que o Estado, enquanto instituição, não consegue cumprir com as atribuições que lhes são conferidas, não teria como ser considerado forte. O autor também atenta para a distinção entre a força que o Estado possui enquanto instituição e a força que uma potência possui politicamente, em que um Estado fraco não necessariamente será uma potência fraca e vice versa, e ilustra com os exemplos de países como Áustria, Holanda e Noruega que são identificados enquanto potências fracas, mas com Estados fortes enquanto países como Argentina, Brasil, Paquistão, que podem ser considerados como “potências substanciais” mas com um Estado fraco (p.66).

Sendo assim, a elaboração e aplicação de uma Grande Estratégia para segurança e defesa, se faz essencial em países fracos, não somente pela necessidade de proteção, mas também pelo fortalecimento de suas instituições internas para que elas passem a investir mais nesse setor. Em relação aos países médios, que unindo as percepções apresentadas por Buzan



& Weaver e a adotada por Alsina Jr, seriam potências regionais que exercem influências no seu entorno geográfico, mas não para além dele, esta realidade também se aplica, visto que obteriam maior facilidade em relação aos países fracos na consolidação de seus objetivos políticos, ainda que as dificuldades permanecessem intrínsecas nesse processo (BUZAN & WAEVER 2003; ALSINA JR 2018).

Países como Índia e Brasil podem ser considerados enquanto países ou potências médias que possivelmente desenvolveram uma grande estratégia voltada para a segurança e defesa. A Índia, apesar de o continente asiático apresentar potências militares, que têm influência para além do seu entorno geográfico, como a China, Rússia e Japão, desenvolveu uma grande estratégia voltada para segurança e defesa que proporcionou mudanças expressivas no que tange ao investimento no aparato militar e na sua política externa. O território indiano sofre de tensões com a China e o Paquistão, agravadas em especial por questões de controle de fronteiras terrestres e marítimas e pela cooperação sino-paquistanesa em diversos segmentos, que intensifica a sua vulnerabilidade, obrigando-a a incrementar as suas capacidades e se proteger de possíveis ameaças (PANT & BOMMAKANTI, 2019).

Com isso, a resposta indiana se deu no fortalecimento do seu poderio militar, tanto para lidar com as questões sino-paquistanesas quanto para conter as questões de securitização internas. O desenvolvimento de armamentos nucleares também estiveram presentes nessa conjuntura, uma vez que, apesar dos países asiáticos manterem relações econômicas consideráveis, o mesmo tipo de cooperação não ocorre em questões de defesa, e a busca por parceiros estratégicos em casos de conflitos, se torna bastante árdua para a Índia, que tem dificuldade em firmar alianças militares e se ver sozinha dentro dessa problemática (PANT & BOMMAKANTI, 2019).

Por fim, o Brasil, que também se enquadra na condição de país ou potência média. Sendo a maior economia do complexo sul americano, o país exerce o papel de potência regional e tem a responsabilidade de fazer a manutenção da estabilidade no continente, que apesar de ao longo da sua história ser marcada por poucas grandes guerras em comparação aos demais, possui em uma quantidade relativamente elevada “guerras interestatais” que, apesar de não utilizarem o uso extremo da força militar para conter, a reincidência em que ocorrem, podem abrir margem para a eclosão de confrontos mais graves (MARES *apud* ALSINA JÚNIOR, 2009, p.50).

Diante dessa realidade, o Brasil desenvolve a sua estratégia para a segurança e defesa tomando enquanto base o espaço em que está situado. A sua política externa caracterizada por ser, primordialmente, uma política de Estado e preservação pela continuidade de sua imagem

no cenário internacional de adotar o pacifismo enquanto base para a resolução de tais conflitos, possibilitou ao Brasil atuar em missões de paz ao redor do mundo contribuindo nas operações de *peackeping* adotadas pela ONU, fortalecendo, portanto, o seu papel de agente multilateral na sociedade internacional (ALSINA JÚNIOR, 2018).

Os tópicos supracitados apresentaram as características da Grande Estratégia e as questões inerentes a essa discussão, tais como a sua aplicabilidade. A aplicabilidade em países ou potências médias, apesar de não ser tão acessível quanto nas grandes potências, ainda se mantém enquanto tangível, como apresentados nos casos da Índia e do Brasil, este último será mais detalhado no tópico seguinte. As posições geográficas desses Estados são determinantes para a operacionalidade de suas políticas internas e externas e, em se tratando de segurança e defesa, não seria diferente, e como reforçam Buzan & Waeber (2003) a importância do que eles chamam de potências regionais, são capazes, também, de assumirem o papel de *turn tables* nas relações internacionais a partir do crescimento de um mundo cada vez mais multipolarizado.

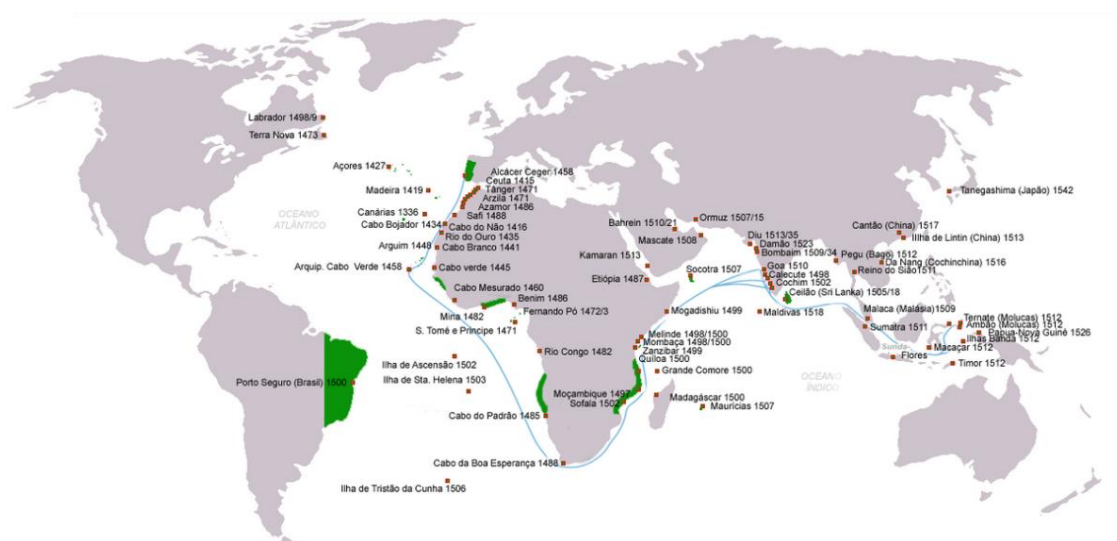
#### **4 DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO SUL PARA O BRASIL**

O Atlântico se constitui enquanto um espaço amplo em que abarca três continentes: América, Europa e África e é através desse espaço, que eles fomentaram e fomentam, as suas principais atividades de crescimento socioeconômico. A ideia de “Mundo Atlântico” se consolida durante o século XX, como um termo que facilitaria os estudos de historiadores sobre o período escravista e esse termo indica que através do oceano, ocorreu a junção de três mundos diferentes, onde houve a troca de aspectos culturais, políticos e econômicos que futuramente, culminariam em uma aproximação dos respectivos continentes (GUIMARÃES, 2014).

O Atlântico Sul, precisamente, é um espaço de extrema importância para os países da América do Sul como também para os países africanos, banhados por este oceano. Foi através dele que os dois continentes se conectaram, construindo identidades que compartilham traços semelhantes entre os respectivos povos, configurando enquanto um espaço único (GUIMARÃES, 2014). Entre os séculos XVI e XIX, período marcado pela colonização da América do Sul e África e em que o tráfico de escravos estava acentuado, o oceano era visto pelos países europeus (destaque para forte presença de Portugal, apresentado no mapa abaixo), que se aventuravam no processo de expansão marítima e pela busca de riquezas fora do continente, como um ponto de passagem para os oceanos Índico e Pacífico, servindo tanto como rota comercial quanto como ponto de exploração de riquezas marítimas (COUTINHO, 2017).

Como afirma Uraci Bonfim (2005) um Estado que é detentor de uma ou mais saídas para o mar faz desse recurso extremamente importante para o seu desenvolvimento. O Brasil se vê enquanto privilegiado ao possuir uma costa marítima de aproximadamente 8.000 km que proporcionou a elaboração de estratégias de utilização desta para o desenvolvimento socioeconômico (IBGE, 2011). Apesar da estratégia bioceânica estar presente nas intenções de expansão territorial brasileira, em virtude das suas políticas de extensão longitudinal, com a finalidade de também possuir acesso a saída para o Pacífico, é através do Atlântico Sul que o poder marítimo brasileiro esteve mais bem promovido (ALBUQUERQUE, 2011).

**Figura 1: Rotas marítimas portuguesas**



Fonte: Abouthistory.com

Com o término dos períodos das grandes navegações e a mudança na balança de poder em que a Grã-Bretanha passa a ser considerada a principal potência no Sistema internacional, inicia-se a chamada *Pax Britannica*, em meados do século XIX, e a articulação entre Brasil e África diminui, quando em 1850, a Grã-Bretanha passa a exercer sua influência no Atlântico Sul, posicionando a *Royal Navy*<sup>5</sup> neste espaço, com o objetivo de impedir que o tráfico de escravos persistisse (OTÁVIO, 2018).

Durante o século XX, o oceano passa por um período de certa marginalização, em especial, nas duas grandes guerras, que centralizavam os eventos políticos ocidentais na Europa<sup>6</sup>. Com o advento da Guerra Fria, os países sul-americanos estavam subjugados pela

<sup>5</sup> Nome dado a Marinha Britânica

<sup>6</sup> Apesar do relativo clima pacifista na região, alguns navios brasileiros sofreram ataque por parte dos alemães e italianos, em que 35 navios foram afundados, deixando milhares de pessoas mortas. Mais informações ver < <https://www.naval.com.br/blog/2018/05/20/perdas-navais-brasileiras-na-segunda-guerra-mundial/>> Acesso em 28 de outubro de 2020.

estratégia estadunidense de contenção da ameaça soviética, operacionalizado pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) colocando o Atlântico Sul também como parte desse projeto. Os Estados Unidos forneceram auxílio a marinha brasileira, através da Quarta Frota<sup>7</sup>, como a concessão de navios modernos e submarinos, que foram imprescindíveis no processo de modernização das capacidades marítimas brasileiras (AGUILAR, 2013; COUTINHO, 2017).

O enfraquecimento da estratégia de contenção e a crescente necessidade de uma política externa mais autônoma, instituída especialmente através do projeto Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) que impulsionou o diálogo do Brasil com outros países, em especial, àqueles que apresentavam estágios de desenvolvimento semelhantes, diminuindo a condição de subalternidade para com os Estados Unidos (MANZUR, 2014). O Atlântico Sul volta a ter peso nas diretrizes de política interna e externa brasileira, mesmo com a instituição dos governos militares, em que implementaram novas diretrizes de modernização para a Marinha, baseados no fomento da indústria bélica nacional assim como a busca pelo estreitamento de laços com países africanos (BRICK & NOGUEIRA, 2017).

Uma das iniciativas mais significativas tomada pelo governo brasileiro foi o aumento da Zona Econômica Exclusiva<sup>8</sup>, para 200 milhas náuticas. Entre os anos de 1970 estendendo-se até 1982, durante III Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar, o Brasil pleiteou a extensão do seu mar territorial, que em virtude da ausência de uma norma de Direito Internacional, que estivesse em vigor em relação a essa causa, possibilitou que o Estado pudesse reafirmar a sua soberania e pudesse ampliar a sua fronteira marítima. Essa proposta se encontrava como um dos projetos do chamado Brasil Potência, *slogan* utilizado pelos militares, que acabou servindo de modelo para outros países latino-americanos que também aderiram ao aumento de suas fronteiras marítimas (CARVALHO, 1999).

Em 1986 é criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), que tinha enquanto objetivo de estabelecer um espaço de cooperação entre os países sul-americanos e africanos que faziam fronteira com o Atlântico Sul. A iniciativa tomada por parte do Brasil no

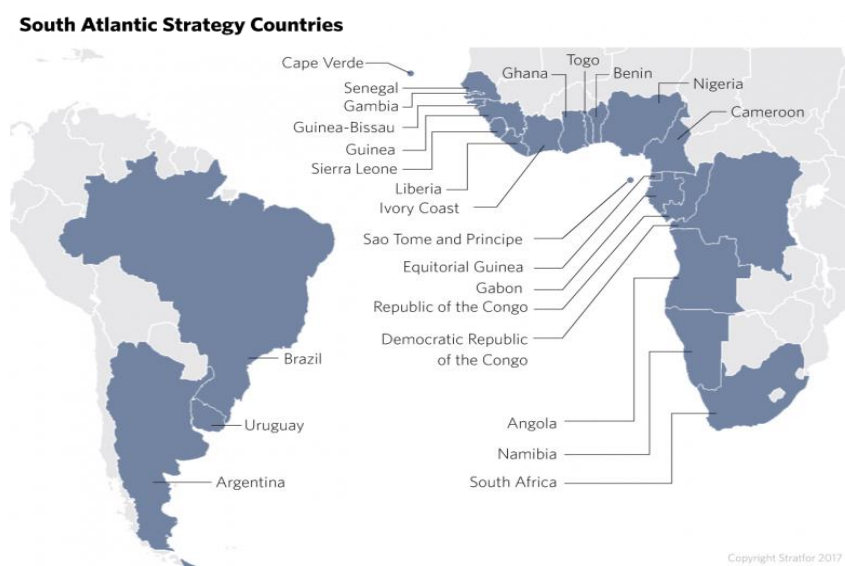
---

<sup>7</sup> Esquadra ou armada estadunidense que atua na região do Caribe, América Central e América do Sul. Mais informações ver <<https://www.naval.com.br/blog/2010/08/16/a-quarta-frota-e-a-estrutura-militar-unificada-dos-eua/>>

<sup>8</sup> O conceito de Zona Econômica Exclusiva fora desenvolvido entre os anos de 1971-1972 durante os preparativos para a Conferência, que de acordo com Carvalho (1999) “Reconhecia-se ao Estado costeiro o direito à manutenção de um mar territorial clássico, até o limite de doze milhas e de estabelecer, entre esse limite e o das duzentas milhas, uma zona na qual se exerceriam direitos de soberania e jurisdição exclusiva sobre os recursos vivos e não-vivos do mar, sem prejuízo da liberdade de navegação de que continuariam a gozar, nessa área, os outros Estados”.

âmbito das Nações Unidas, obteve respaldo com o fim da Guerra das Malvinas, enxergando, que este espaço poderia estar suscetível a ameaças no futuro e dessa forma, obteve apoio de países sul americanos e africanos. Os membros da ZOPACAS atualmente são: Brasil, Argentina, Uruguai , África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo<sup>9</sup>(CARVALHO & NUNES, 2013).

**Figura 2: Países membros da ZOPACAS**



Fonte: Defesa.net

O fim da Guerra Fria representou uma reafirmação da importância sul-atlântica, em especial, para países como Brasil, Argentina e Uruguai, que empreenderam uma espécie de cooperação entre suas marinhas, para o desenvolvimento de operações de simulação de crises na região. Em se tratando da região africana, as mudanças políticas as quais sofriam o continente, como o fim do regime do *Apartheid* na África do Sul, impactaram nas relações com os países sul-americanos, que se intensificaram, especificamente no âmbito da segurança (AGUILAR, 2012).

Seguindo o século XXI, em especial durante os governos Lula (2003-2008), que intensificou as políticas de cooperação sul-sul, com países africanos e países economicamente emergentes, o Atlântico Sul manteve o seu lugar de destaque na agenda de política externa brasileira, que passou a enxergar o oceano como um canal de aproximação com esses Estados.

<sup>9</sup> Alguns países africanos, a princípio, não queriam que a região se militarizasse através de agentes que não os que dispusessem do oceano enquanto fronteira (CARVALHO & NUNES, 2013).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) um dos documentos que traduziam as prioridades nacionais em termos de segurança e defesa, abordavam o oceano como prioridade estratégica, em que uma das principais atividades seriam a promoção de operações conjuntas na região, com o intuito de protegê-lo de ameaças futuras (FERREIRA & CORREA, 2016).

A Amazônia Azul, nome simbolicamente pensado para denominar a fronteira marítima brasileira e possibilitar a sociedade vislumbrar a sua importância, é uma fonte de inúmeras riquezas, como reservas de petróleo e gás. Em 2006, foi anunciada a descoberta de reservas de petróleos, que se encontravam sob uma camada de sal, denominada Pré-sal, que potencializaria o desenvolvimento econômico do Brasil, chamando atenção da comunidade internacional, em especial, dos Estados Unidos que reativou a Quarta Frota utilizada no período da Guerra Fria (ABDERNUR & NETO, 2014).

Essas conquistas simbolizam um somatório de esforços para a utilização do oceano a favor do Brasil. Ao implementar as lentes da Grande Estratégia, é possível observar elementos importantes tais como a participação governamental e da sociedade, em direção a esse respectivo objetivo, que vem se desenvolvendo paulatinamente. É imprescindível citar esforços de atores domésticos, como a Marinha do Brasil, que buscou se modernizar, com destaque para os programas de cooperação que propiciaram esse aparelhamento, membros da academia, que desenvolveram pesquisas, a exemplo da possibilidade de aumento da ZEE, que se mantém enquanto pretensão brasileira atualmente (ABDERNUR & NETO, 2014; COSTA 2012).

A maior parte população brasileira atualmente se encontra no litoral, mostrando, portanto, como o oceano se fez importante no processo de formação dessa sociedade. Therezinha de Castro, uma das mais expoentes autoras do pensamento geopolítico brasileiro, defendia em seus trabalhos que o Brasil deveria possuir uma presença ativa no Atlântico Sul, mais precisamente na região do cone sul, e que esta presença possibilitaria ao país obter prestígio no continente americano (BONFIM, 2011).

Dessa forma, a presença brasileira na região sul-atlântica, dentre os êxitos mostrados acima deve se fazer constante, uma vez que eles trouxeram benefícios para a população, como um aumento no número de novos empregos e um incremento no *soft* e *hard power* do país, incrementando o seu protagonismo. Se faz necessário, também, enfatizar que o Atlântico Sul, de acordo com Vidigal (1985) possuiu três fases de influência, a Fase Inglesa, a Fase Norte-Americana e a Fase do Pensamento Autônomo Naval, que seria a que o Brasil passa a exercer maior influência nesse espaço (VIDIGAL *apud* BRICK & NOGUEIRA, 2017).

O objetivo desse tópico, portanto, é mostrar brevemente a influência do Atlântico Sul na projeção estratégica no continente, bem como apresentar os ganhos proporcionados por essas

políticas. Considerando que o oceano esteve, e mantém de uma certa maneira, a participação estrangeira no seu entorno, é essencial que esse objetivo seja permanente, de modo que a expressividade brasileira não seja prejudicada. O próximo tópico abordará, as questões de cooperação em segurança e defesa com os países africanos, dado que a cooperação foi um pilares para a construção da identidade brasileira na região.

## **5 COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Como afirmam Axelrod e Keohane (1985) o exercício da cooperação contém elementos bastante controversos, que podem gerar desconfiança entre os atores e nem sempre ela é sinônimo de “harmonia”. O consentimento entre as partes em assinarem um acordo de cooperação consiste nos objetivos que ambos enxergam nessa atividade e as relações entre Brasil e África se encontram inseridas nesse processo, convergindo esforços para a promoção do desenvolvimento de países que se encontram no sul global.

Essa iniciativa data de 1970 em que o Brasil passa a enxergar a prática da cooperação de maneira distinta da que promovia desde os anos 30. Enquanto primordialmente a cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil tinha os Estados Unidos como o principal parceiro centralizando o seu objetivo na transferência de tecnologia para o desenvolvimento da indústria local, com o advento da década de 70, ocorre uma mudança na maneira como o governo brasileiro enxergava a cooperação, que passa a ganhar um peso político, pois é através dela que a diplomacia brasileira promoverá a sua imagem e buscará estreitar os laços com países de economia emergente, dando início a experiência de prestação de assistência técnica do Brasil (VALLER FILHO, 2007).

Dessa forma, entre os anos 80 e 90, as relações de cooperação brasileira permanecem com o caráter desenvolvimentista, contando com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que ajudou em um melhor gerenciamento dessa prática, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, que seria responsável por coordenar os projetos de cooperação, tanto bilaterais quanto multilaterais (VALLER FILHO, 2007).

Os países africanos com quem o governo brasileiro estabeleceu acordos de cooperação, são, em sua maioria os membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) compostos por: Angola, Moçambique, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, a África do Sul e os membros da ZOPACAS, que alguns também fazem parte da CPLP. Em se

tratando da região do Atlântico Sul, a cooperação para segurança e defesa com países africanos banhados por este oceano é um dos mecanismos encontrados pelo governo brasileiro para aumentar o seu protagonismo na região (ABDENUR & NETO, 2014).

Durante o governo Lula da Silva e Rousseff, como brevemente abordado no tópico acima, a cooperação sul-sul<sup>10</sup>, ganha peso maior em relação aos governos anteriores, uma vez que a condução da política externa brasileira adquiriu uma característica mais universal, com o fortalecimento de parcerias multilaterais (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Os documentos que abordam as doutrinas de segurança nacional sendo eles, respectivamente a Política Nacional de Defesa (PND)<sup>11</sup>, a Estratégia Nacional de Defesa (EDN) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) enquadravam o Atlântico Sul como espaço estratégico de monitoramento, cabendo a Marinha o desenvolvimento de atividades de projeção de poder, tais como a defesa das plataformas de petróleo, o aparelhamento da força naval para a negação do uso do mar por parte de forças inimigas e a participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (BRASIL, 2005; BRASIL, 2008; BRASIL, 2012).

As características da cooperação para segurança e defesa entre 2003 e 2013 representaram uma tentativa de inserção brasileira no continente africano, este último marcado por períodos de instabilidade, resultado das transformações conjunturais e estruturais. As iniciativas desta cooperação, tanto bilateralmente quanto multilateralmente consistem em capacitação de militares, transferência de tecnologia para o aparelhamento das forças armadas, as atividades desempenhadas no âmbito ZOPACAS e as missões de paz promovidas pela ONU em que essa troca promove a reafirmação da presença de Estados capazes de monitorar a região protegendo-a de possíveis ameaças (CORREA & OLIVEIRA, 2016).

Dentre os países africanos que foram receptores da cooperação em s&d o caso de Angola se enquadra em um dos mais emblemáticos. Segundo Ferreira *et al* (2017) o investimento dessa relação bilateral apresentou um crescimento de US\$ 1,47 bilhão para US\$ 1,99 bilhão entre 2009 e 2013 (MRE, 2017) contando com importantes projetos, como o Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola (PRONAVAL) que tinha como objetivo o fomentar o poder naval angolano, concedendo navios, ajudando na construção de estaleiros de modo que o país pudesse contribuir com o Brasil no sistema de monitoramento do oceano sul-atlântico (p.11).

---

<sup>10</sup> Com um investimento total de R\$ 2,9 bilhões para este setor (2005-2009) de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, 2010).

<sup>11</sup> Posteriormente chamada de Política de Defesa Nacional (PDN).



Abdernur e Neto (2014) apontam para expressivos projetos brasileiros que foram trazidos para o âmbito da CPLP, como o PROMAR, que foca no desenvolvimento da mentalidade marítima na sociedade, de modo que ela passe a enxergar os benefícios que o investimento na potencialidade marítima do Estado, internalizando essa iniciativa em setores da educação (Marinha do Brasil). Nelson Jobim, Ministro da Defesa do governo Lula e Celso Amorim, Ministro da Defesa do governo Dilma Rousseff, realizaram inúmeras visitas ao continente africano, o primeiro com o intuito de fortalecer a cooperação bilateral e o segundo, promoveu a continuação dessa política e diversas outras (LIMA, 2015).

No âmbito da ZOPACAS, a cooperação também apresentou resultados positivos, tanto em cooperação naval quanto nas operações de *peacekeeping*<sup>12</sup>. Segundo Vaz e Migon (2013), em relação a cooperação naval cabe destacar a elaboração do Protocolo de Cooperação do Domínio da Defesa (PCDD) com os membros da CPLP, desenvolvido durante a XVI Reunião Ministerial ratificado no ano de 2004 com entrada em vigor no ano de 2006, que trazia em suas disposições os compromissos que os Estados envolvidos devem possuir, com o objetivo de criar uma plataforma de comunicação e partilha de conhecimentos em se tratando de defesa, com a implementação do intercâmbio de forças militares e intensificação das Operações FELINO que têm como objetivo capacitar os militares para participação em missões de paz (PCCDD, p. 3).

Em relação as operações de paz, os membros da CPLP se beneficiaram intensivamente, com destaque para o caso de Guiné-Bissau com a UNIOGBIS<sup>13</sup>, missão empreendida no país a partir do ano de 1999, que obteve a participação do Brasil a partir da década de 2000 com a chamada “fase 4” das Operações de Paz, com o envio de assessores e observadores militares. Apesar dessas operações terem seu início na década de 1950, é durante a fase 4 que a participação brasileira se intensifica, como apresentado no LBDN, com uma elevada participação de suas tropas, em especial nos continentes africano e americano (HAMANN, 2016; JÚNIOR & GOÉS, 2010).

Segundo Lima (2015), os países da CPLP são os que mais colheram frutos da cooperação com o Brasil, entretanto, as ZOPACAS possuíam um peso estratégico maior nos documentos de defesa, dado que Portugal que ao mesmo tempo que fazia parte do bloco lusófono era também membro da OTAN, possuindo conexões com países da Europa e Estados

---

<sup>12</sup> Instrumento utilizado pelas Nações Unidas, com o objetivo de estabelecer a paz no território, com a ajuda das forças armadas em conjunto com a sociedade civil, seguindo três princípios básicos, sendo eles: o consentimento entre as partes, a imparcialidade e o “não uso” da força, exceto em casos de defesa própria ou da instituição (UNITED NATIONS, Department of Peacekeeping Operatios, p. 33). Mais informações ver <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf)> Acesso em 28 de outubro de 2020.

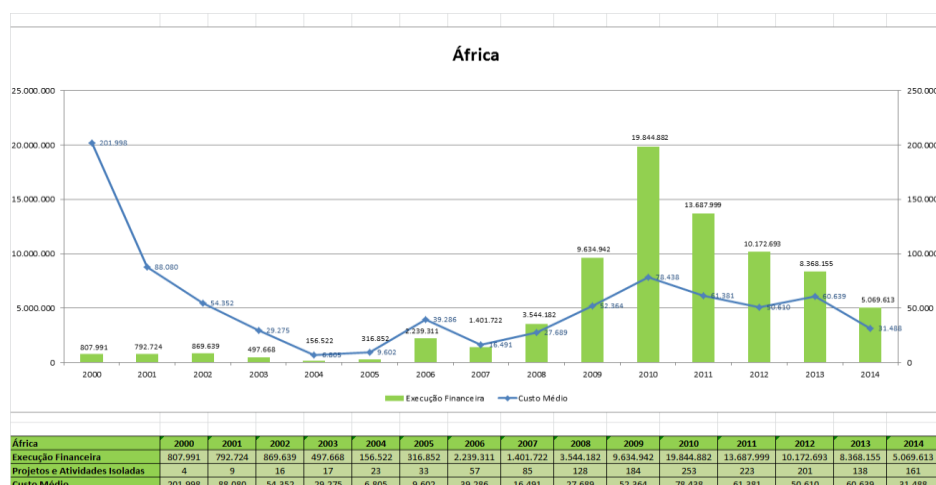
<sup>13</sup> United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea Bissau.

Unidos, fato que poderia prejudicar a tentativa de autonomia brasileira (p. 122). Contudo, é possível destacar que o Brasil manteve longas trocas de cooperação com países como Namíbia, a partir da “Missão de Assessoria Naval” que ajudou a fomentar o Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais da Namíbia (FALCETTI et al, 2017), África do Sul, a exemplo da construção do míssil A-Darter, somando um total de 9 acordos assinados e implementados entre 2003 e 2013<sup>14</sup>.

As participações de empresas brasileiras e de esforços promovidos no âmbito doméstico também merecem destaque. A Embraer, empresa responsável por fabricações de aviões, contribuiu na venda de aviões de combate, a Emgepron, no desenvolvimento do aparelhamento naval, impulsionaram o investimento brasileiro como exportador de produtos de segurança, já no âmbito local, destacam-se o aumento no percentual de gastos com a área de segurança e defesa e a já supracitada a Amazônia Azul, investimento que reverbera na sociedade, gerando empregos e certamente um dos principais vetores no direcionamento da política doméstica e externa voltada para o Atlântico Sul (LIMA, 2015; ABDENUR & NETO, 2014).

Os investimentos em cooperação técnica durante os governos Lula da Silva e Rousseff foram significativos, como mostram o gráfico e a tabela abaixo:

Gráfico 1: Investimento governamental na cooperação técnica Brasil-África (2000-2014)



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

<sup>14</sup> Sendo eles: “África do Sul (2003), Guiné Bissau (2006), Moçambique (2009), Namíbia (2009), Angola (2010), Guiné Equatorial (2010), Nigéria (2010), São Tomé e Príncipe (2010)” (LIMA, 2015, p.118).

Tabela 1: Gastos governamentais em cooperação técnica com a África (2003-2012)

Ano	Investimento (R\$)
2003	527.338,00
2004	246.318,09
2005	546.267,68
2006	2.393.462,67
2007	1.582.024,85
2008	3.831.046,48
2009	7.101.315,53
2010	13.067.958,45
2011	11.867.162,45
2012	8.072.110,64

Fonte: Lima (2015) a partir de dados da Agência Brasileira de Cooperação

A partir das informações trazidas tanto no gráfico quanto na tabela, é possível inferir que a cooperação em segurança e defesa se mostrou como um vetor importante da política externa de Lula da Silva e parte do de Rousseff, entretanto, de acordo com os números, a partir de 2011, o investimento nesta área vai apresentando reduções. Uma das razões que podem explicar essa redução nos investimentos na área de cooperação têm relação direta com os gastos direcionados a área defesa, apresentados por Lucena Silva e Pedone (2017) com um crescimento significativo durante os dois governos, contudo, apresentando uma falha em sua continuidade resultando em um eventual não cumprimento dos projetos desenvolvidos para o futuro (p. 33).

Outro agravante, diz respeito a dificuldade do Brasil em coordenar as políticas públicas com as políticas de defesa, como brevemente elucidado no tópico 3.2. Alsina Jr (2009) compreende que, em virtude do histórico de envolvimento das Forças Armadas em regimes políticos ditatoriais, a sociedade interpreta que elas tendem a estarem insuladas, fazendo com que as demandas dos setores de defesa não cheguem nas pautas dos tomadores de decisão. Esse quadro, de constante isolamento, tem a sua repercussão na sociedade, que acabam não percebendo que a preocupação com as ameaças externas, além das ameaças internas, também devem estar presente nas agendas políticas, uma vez que a fluidez do sistema internacional exige que todos os Estados fortaleçam suas capacidades.

Esses impasses repercutem na obtenção de uma Grande Estratégia de projeção de poder no Atlântico Sul por parte do Brasil. Apesar dos frutos logrados no âmbito da cooperação serem extremamente relevantes, a fragilização das instituições locais dificulta a continuidade desse processo, impossibilitando a implementação dos tópicos abordados por Silve (2012) presentes no tópico 3.3, ainda que exista um grande plano, a partir dos documentos de defesa, especialmente a END, um padrão de comportamento, sendo nesse caso uma repetição de uma atividade política, torna-se cada vez menos frequente e menos percebido, ou seja, a falta do padrão de repetição acaba repercutindo na percepção dos tomadores de decisão e da sociedade da importância desse tipo de política.

Apesar do Atlântico Sul ser considerado um espaço relativamente pacífico em comparação a outros oceanos, ele não está isento da presença de ameaças, em que estas se configuram como as chamadas ameaças transnacionais. Um exemplo desse tipo de ameaça é a chamada pirataria, que afeta especialmente países africanos que fazem fronteira com o Golfo da Guiné, espaço que contém uma grande quantidade de reservas energéticas, emergindo a necessidade do fortalecimento dessa pauta por parte da ZOPACAS (PEREIRA, 2013).

Seguindo o argumento de Reis e Santos (2014) e de acordo com as fragilidades apresentadas em relação aos recursos voltados para a cooperação, essa conjuntura resulta em um chamado “vazio de poder” na região, abrindo margem para a presença estrangeira. Países como China, Rússia, Estados Unidos e a OTAN, possuem uma atuação recorrente no oceano sul-atlântico, explorando recursos naturais e desenvolvendo, também, acordos de cooperação, fato que pode minimizar a atuação brasileira, que precisa se fortalecer.

Este tópico tinha enquanto objetivo apresentar os acordos de cooperação em segurança e defesa no período de 2003-2013, mostrando os ganhos obtidos entre essa troca e os eventuais desafios que tem, para continuar se firmando no futuro. É possível interpretar que o interesse nacional de projeção marítima é o que impulsionará o Brasil a constituir uma Grande Estratégia e com esse direcionamento, incrementar a sua soberania na região.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As interpretações adquiridas ao desenvolver esse trabalho, acusam para a negação da hipótese em relação a questão acerca da possibilidade de o Brasil ter desenvolvido uma Grande Estratégia para a projeção sul-atlântica, a partir da cooperação para a segurança e defesa. Em

se tratando de Grande Estratégia e do conjunto de variáveis que precisam estar direcionados para a aquisição de um objetivo, as potências médias, como já apresentado, apresentam inúmeras dificuldades algumas, sinalizadas nos tópicos desse trabalho.

A falta de uma mentalidade marítima, abordada no tópico do Poder Marítimo determina como a sociedade enxerga o mar em seu benefício, o que, ainda requerem inúmeros esforços por parte do governo brasileiro para contornar essa realidade, ainda que já existam projetos, como o PROMAR, que contribuem para preencher essa lacuna. A partir desse investimento, será possível, também, contribuir para o grande princípio abordado por Silove (2012), inculcando valores que ajudariam no incremento da percepção acerca da importância do mar.

A Grande Estratégia para potências médias, precisam ser melhor exploradas pelos acadêmicos. Dada a existência de inúmeras interpretações do significado desta terminologia, a sua aplicabilidade prática se torna menos palpável, uma vez que esta espécie de confusão epistemológica repercute não só nos estudiosos como também nos *policymakers* que têm dificuldades de interpretar os direcionamentos que o Estado deve seguir, tendo impacto direto na concretização desses objetivos.

É possível inferir que o Brasil possui um conjunto de planos voltados para a projeção sul-atlântica, presentes nos documentos de defesa. Esses objetivos permanecem presentes, tanto na END de 2008 quanto na END de 2013, o que apresenta uma certa intenção de continuidade nos dois governos, contudo, os outros elementos que incorporam a Grande Estratégia, como a participação da sociedade, os esforços das instituições locais, como o Ministério da Defesa e a articulação entre os diferentes tipos de política, como política interna e externa, ainda carecem de assistência.

Concorda-se com Alsina Júnior (2009) no que tange a necessidade de melhor articulação entre o Itamaraty e as Forças Armadas. A necessidade da construção da percepção de que a política de defesa e a política externa devem andar em conjunto, com o fomento do diálogo entre tais instituições, que podem contribuir no fortalecimento do *hard e soft power* brasileiro, ainda que, ao observar as atuações dos Ministros da Defesa dos dois mandatos, assim como do Ministérios das Relações Exteriores tenham desempenhado uma atuação satisfatória, mais precisamente durante o governo Lula da Silva.

Entretanto, mesmo existindo esses impasses, essas conquistas não devem ser ignoradas, dado que elas representam passos importantes para o que Abdenur e Neto (2014) interpretam como a possibilidade do Brasil em se tornar um *region-builder* na região e a cooperação em segurança e defesa permanece enquanto uma estratégia pertinente de inserção brasileira, uma vez que ela foi responsável pelo fomento do poder marítimo e auxílio na modernização das

Forças Armadas dos países africanos. Como aponta Seibert (2016), boa parte dos destinos das exportações brasileiras são para o continente africano, assim como o Brasil também importa matérias primas do continente, indicando, portanto, que os laços econômicos entre ambos permanecem fortes e essa relação pode ser melhor explorada.

A CPLP e as ZOPACAS devem continuar representando uma oportunidade de exercício da liderança brasileira. A CPLP, segundo Rizzi e Silva (2017), seguem concretizando, aos poucos, os objetivos que os seus respectivos membros propuseram, especialmente em questões de intercâmbio técnico, uma vez que a cooperação na área de defesa é considerada o elemento fundamental para a condução dessas relações, proporcionando a projeção continental dos membros, que se consideram parte fundamental no combate a ameaças no oceano atlântico, a exemplo da pirataria, tráfico de pessoas, animais e drogas.

No âmbito da ZOPACAS, considerado, certamente, o elemento estratégico mais importante de trocas dos países sul-atlânticos, é nítido que a cooperação deva permanecer fortalecida, visto que ela consolida a melhor atuação dos países membros no entorno sul atlântico. Como abordado no parágrafo acima, os crimes transnacionais despertam a atenção desses Estados para o fortalecimento da segurança e capacidades em defesa, fazendo com que a cresça a necessidade da realização mais encontros para elaboração de planos de ação, que fortifiquem o bloco.

Por fim, reitera-se a importância do Atlântico Sul para a política interna e externa brasileira e não obstante, africana. Dada a multiplicidade de atores envolvidos nesse processo, a elaboração e implementação de uma Grande Estratégia que melhor projete o Brasil para o oceano não pode ser considerada como existente, entretanto, os esforços devem permanecer presentes, de modo que a atuação de potências extra regionais não interfira no peso geoestratégico que o oceano possui para esses Estados, e que essa política de atuação siga sendo sinônimo de rentabilidade política e econômica.

## REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. **O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade no Atlântico Sul**. Revista. Bras. Polít. Int. v. 57, n.1, 2014.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **África – Execução Financeira (2000-2014)**. Disponível em < <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>> Acesso em 30 de outubro de 2020.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa**. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. V. 2, n.4, 2013.
- ALBUQUERQUE, Edu. **Uma breve história da geopolítica**. Rio de Janeiro: CENERI – Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 2011.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Ensaio de Grande Estratégia brasileira**. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil**. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. World Politics, vol. 38, n.1, 1985.
- BIDDLE, Tami Davis. **The Challenges of Devising and Implementing Strategy and Grand Strategy** IN: STRATEGY AND GRAND STRATEGY: WHAT STUDENTS AND PRACTITIONERS NEED TO KNOW.
- BONFIM, Urcy Castro. **Geopolítica**. ECEME - Escola de comando e Estado-maior do exército. Rio de Janeiro, 2005.
- BRASIL. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. (Decreto n o 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.
- BRANDS, Hall. **What good is grand strategy: power and purpose in american statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush**. Cornell University Press, 2014.
- BRENER, Jayme. **Trinta anos de não-alinhados**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v.3, n.3, 1987. Disponível em

<[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451987000100016](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000100016)>  
Acesso em 24 de abril de 2020.

BRICK, Eduardo Siqueira; NOGUEIRA, Wilson Soares Ferreira. **A estratégia naval brasileira e o desenvolvimento da base logística de defesa**. R. Esc. Guerra Naval, v. 23, n. 1, 2017.

BRILL, Heinz. Political geography, geopolitics, and geostrategy: an attempt and systematization. Institut of Strategic Studies, v. 8, n.2, 1985.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: the national security problem in international relations**. University of Warwick: Department of international studies, 1983.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press., 2003.

CABRAL, Ricardo Pereira; BAHIA, Nelson Ricardo Calmon. **Uma análise dos componentes do poder marítimo brasileiro**. Revista Intellector, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, julho, 2017.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. **O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania 1970-1982**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n.1, 1999.

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

CEMBRA - Centro de excelência para o mar brasileiro. **O Brasil e o mar no século XXI: relatório aos tomadores de decisão**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em <[https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/cembra-2a\\_ed.pdf](https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/cembra-2a_ed.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2019.

COSTA, Wanderley Messias da. **Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia**. Revista USP, São Paulo, n. 95, 2012.

COUTINHO, Isadora Caminha. **Articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: o Atlântico Sul como espaço estratégico**. Dissertação (Dissertação em Estudos Estratégicos Internacionais). UFRGS, Porto Alegre, 2017.

CORREIA, Pedro de Pezarat. **Geopolítica e Geoestratégia**. Revista Nação e Defesa, v. 5, n.: 131, 2012.

DUECK, Colin. **Realism, Culture and Grand Strategy: Explaining America's peculiar path to world power**. Security Studies, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação Brasileira para o desenvolvimento econômico internacional: 2005-2009**. Brasília, IPEA, 2010.

FERREIRA, Hellen Christina Pacheco; CORRÊA, Cláudio Rodrigues. **Visões sobre o Atlântico Sul: o período de Lula e Dilma sob a análise de seus discursos na ONU**. R. Esc. Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.22 n.3, p. 553 - 580. set./dez. 2016.



GUIMARÃES, Matheus Silveira. **História e Mundo Atlântico: Contribuições para o estudo da escravidão africana nas américas**. Cadernos Imbondeiro. João Pessoa, v.3, n.2. 2014.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?. Cadernos Adenauer, v. XVII, n. 4, 2016.

JÚNIOR, Almir de Oliveira; GÓES, Fernanda Lira. **A presença brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília, IPEA, 2010.

KASSAB, Hanna Samir. **Grand Strategy of Weak States and Great powers**. The Palgrave macmillan. Marquette, 2018.

LIMA, Raphael Camargo. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa**. Dissertação (Dissertação em Relações Internacionais). Programa de Pós Graduação San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp, PUC-SP). São Paulo, 2015.

MAHAN, Alfred Thayer. **Influence of sea power upon history**. Little, Brown and Company. Boston, 1890.

MANZUR, Tânia M. P. G. **A Política Externa Independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio**. In: Lua Nova, vol. 93, 2014.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O Conceito de Estados fracassados nas Relações Internacionais**. Dissertação (Dissertação em Relações Internacionais). PUC-SP. São Paulo, 2006.

MURRAY, Williamson. **Thoughts on grand strategy**. IN: The shaping of grand strategy: policy, diplomacy, and war / edited by Williamson Murray, Richard Hart Sinnreich, James Lacey. 201

NOTHEN, Maurício Reis. **A evolução do pensamento em estratégia marítima: paradigmas para a formulação e implementação de políticas marítimas**. Dissertação (Dissertação em Estudos Estratégicos Internacionais). UFRGS. Porto Alegre, 2014.

NYE, Joseph. **The Changing Nature of World Power**. *Political Science Quarterly*, 105(2), 177-192, 1990.

OTAVIO, Anselmo. **A dimensão do Atlântico Sul para Brasil e África do Sul (1415-2015): uma contribuição para o estudo de um espaço estratégico**. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). UFRGS, Porto Alegre, 2018.

PANT, Harsh V.; BOMMAKANTI, Kartik. India's national security: challenges and dilemmas.

PEREIRA, Peróla Mourão de Souza Sardo de Abreu. Segurança marítima e pirataria no Atlântico Sul: um balanço do ano de 2013. *Rev. Esc. Guerra Naval*, v. 19, n.3, 2013.

POSEN, Barry R.; ROSS, Andrew L. **Competing Visions on U.S. Grand Strategy**. *International Security*, v. 3, pp. 5-53, 1996.

REIS, Marcos; SANTOS, Tamires P. **Análise das ameaças transnacionais contemporâneas no entorno atlântico brasileiro: a terceirização da segurança e a revisão dos estudos de política de defesa.** Esc. Guerra Naval, v. 20, n.1, 2014.

RIZZI, Kamilla R. **Brasil e PALOP no Atlântico Sul: Cooperação para o Desenvolvimento, Política e Defesa.** In: Defesa e Segurança no Atlântico Sul (VIII ENABED) Érica C. A. Winand, Thiago Rodrigues, Sérgio Aguilar (orgs.). – São Cristóvão : Editora UFS, 2016.

RIZZI, Kamilla Raquel; SILVA, Isabela Cruzichi da. **A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança.** Revista Brasileira de Estudos Africanos, v. 2, n.4, 2017.

SARFATTI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SEIBERT, Gerhard. **A cooperação brasileira com países africanos.** In: Defesa e Segurança no Atlântico Sul (VIII ENABED) Érica C. A. Winand, Thiago Rodrigues, Sérgio Aguilar (orgs.). – São Cristóvão : Editora UFS, 2016.

SILOVE, Nina. **Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”**, Security Studies. 2017.

SILVA, Antônio Henrique Lucena; PEDONE, Luiz. **Revitalização da Indústria de Defesa e os Programas de Modernização das Forças Armadas: um balanço dos governos Lula da Silva e Rousseff.** Revista Política Hoje, v. 26, n.1. 2017.

SILVA, Daniel Rocha e. **O papel do poder marítimo no crescimento da China: o conflito marítimo é inevitável?**. Anál. Social, Lisboa, n. 217, p.708-732, dez. 2015. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732015000400002](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732015000400002)> Acesso em 30 de fevereiro de 2020.

TILL, Geoffrey. Poder marítimo: questões relevantes e desafios. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Palestra realizada em 25 de novembro de 2005 durante o I Ciclo Internacional de Conferências sobre o Poder Marítimo na Escola de Guerra Naval pelo Professor Geoffrey Till que é catedrático de Estudos Acadêmicos do Joint Services Command and Staff College, UK.

TUATHAIL, Gerard; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul. **The geopolitics reader.** Routledge. London and New York, 1998.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana: A Cooperação Técnica como instrumento de solidariedade e ação política.** Brasília: FUNAG, 2007.

VENKATSHAMY, Krishnappa. The Problem of Grand Strategy. Journal of Defence Studies. Vol. 6, 113-128, 2012.

VIOLANTE. Alexandre Rocha. A teoria do poder marítimo de Mahan: uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 223 – 260, jan./jun. 2015.

