

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

ANSELMO OTAVIO

**A DIMENSÃO DO ATLÂNTICO SUL PARA BRASIL E ÁFRICA DO SUL (1415-2015):
UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DE UM ESPAÇO ESTRATÉGICO**

Porto Alegre

2018

ANSELMO OTAVIO

**A DIMENSÃO DO ATLÂNTICO SUL PARA BRASIL E ÁFRICA DO SUL (1415-2015):
UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DE UM ESPAÇO ESTRATÉGICO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE/UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo G. Fagundes Visentini

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Otavio, Anselmo

A dimensão do Atlântico Sul para Brasil e África do Sul (1415-2015): uma contribuição para o estudo de um espaço estratégico / Anselmo Otavio. -- 2018. 273 f.

Orientador: Paulo G. Fagundes Visentini.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Brasil. 2. África do Sul. 3. Atlântico Sul. 4. Potências tradicionais. 5. Potências emergentes. I. Visentini, Paulo G. Fagundes, orient. II. Título.

ANSELMO OTAVIO

**A DIMENSÃO DO ATLÂNTICO SUL PARA BRASIL E ÁFRICA DO SUL (1415-2015):
UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DE UM ESPAÇO ESTRATÉGICO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE/UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 19 de fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo G. Fagundes Visentini – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Ana Regina F. Simão
ESPM-SUL

Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro
UFRGS

*Ao Programa de Pós-Graduação em
Estudos Estratégicos Internacionais
(PPGEEI)*

AGRADECIMENTOS

Ao longo do processo que se inicia com a escolha de um tema de pesquisa e culmina com o desenvolvimento e finalização de uma tese, duas características tornam-se claras ao estudante de um curso de Doutorado. A primeira diz respeito aos momentos que tendem a se intercalarem, estes que, grosso modo, podem ser divididos em três fases. A primeira equivale ao início, cujas alterações necessárias no projeto de pesquisa e o levantamento bibliográfico acerca do tema são as principais marcas. Posteriormente, a segunda fase equivale a formulação da tese, quando a intensificação da leitura e a escrita passam a ser presentes no dia-a-dia do estudante. Já a terceira refere-se aos momentos finais da formulação da pesquisa, quando há o desenvolvimento das considerações finais da tese.

Paralelamente a esta primeira, a segunda característica do processo encontra-se diretamente relacionada aos atores e as pessoas que, seja por todas as fases, seja por durante alguma delas, foram fundamentais ao estudante. Nesta pesquisa em específico, os atores que gostaria de destacar, bem como agradecer, são a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), o Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), uma vez que aceitaram o meu projeto, como também me aceitaram como pesquisador. Além destes, destaco e agradeço ao Programa de Apoio ao Ensino e Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), iniciativa conjunta entre o Ministério da Defesa e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo financiamento desta tese foi essencial.

Referente às pessoas, a primeira que destaco e gostaria de agradecer é o Prof. Dr. Paulo G. Fagundes Visentini, cuja confiança, orientação e acompanhamento durante todo o curso de doutorado foram fundamentais para o desenvolvimento desta tese. Ao professor, fica todo o meu respeito e gratidão ao apoio nos momentos mais complicados da formulação do trabalho, na minha inclusão no Projeto Pró-Defesa, no NERINT e, fundamentalmente, ao profissionalismo e dedicação com que trata os estudos africanos, qualidades que sempre buscarei seguir em minha carreira.

Além do professor Visentini, eu agradeço a professora Analúcia Danilevicz Pereira, com quem tive a oportunidade de trabalhar durante o mestrado e, ao longo do doutorado, me propiciou participar no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e na formulação da Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA). Junto a professora, gostaria também de agradecer aos outros docentes do Programa de Pós-Graduação em Estudos

Estratégicos Internacionais (PPGEEI), em especial, ao professor Erico Duarte, cujas informações foram se tornando preciosas na formulação desta pesquisa. Por fim, gostaria de agradecer aos funcionários da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) no geral e, em específico, as profissionais que trabalham nas secretarias da pós-graduação em Economia e do PPGEEI, que sempre me auxiliaram na resolução dos desafios que surgiram na minha permanência na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Junto aos profissionais anteriormente indicados, gostaria de agradecer aos docentes de fora da UFRGS. Nesse sentido, agradeço aos professores Chris Landsberg (*Department of Politics and International Relations - University of Johannesburg*), François Vrey (*Faculty of Military Science - Stellenbosch University*), Andre Wessels (*Department of History – University of the Free State*) por algumas ponderações acerca da pesquisa, e, destacadamente, a Layla Ibrahim Abdallah Dawood (Departamento de Relações Internacionais da UERJ), a Willian Thompson (*Department of Political Science – Indiana University*) e Francis Kornegay (*Institute for Global Dialogue – South Africa*), que, seja pelo envio de material, seja pelas constantes trocas de e-mails, me garantiram a resolução de lacunas que durante a pesquisa foram se fazendo presentes.

Paralelamente ao corpo docente do PPGEEI e aos profissionais pertencentes a FCE, eu gostaria de agradecer aos estudantes que ao longo do Doutorado eu tive a oportunidade de conviver. Nomes como Lucas de Oliveira Paes, Thiago Cavalcante, Gabrielito Menezes, Paulo Henrique Dias Jr. (in memoriam), Augusto Beteba (in memoriam), Jonattan Castelli, Fernando Sabino, Ricardo Serrano Osório, Júlio Rodrigues, José Miguel Villagomez, Aziz Calzolaio e Rafael Anicio sempre estarão presentes em meus pensamentos. Junto a estes, destaco Leandro Teixeira, Jefferson Peccori Viana, Ricardo Ossago, Robson Cardoch Valdez, Brunna Bozzi, Kaline Zeni, Marcos Reis, Nádia Menezes, Bruno Mariotto Jubran, Sérgio Leusin Jr, Tamiris Santos Pessoa, Guilherme Ziebell, Hânder Costa Leal, e Nilton César Fernandes Cardoso, colegas proporcionados pela UFRGS, cuja importância encontra-se relacionada não apenas ao desenvolvimento da tese, mas fundamentalmente, aos laços de amizade.

Por fim, gostaria de agradecer aquelas pessoas que, junto ao âmbito acadêmico, foram importantes no desenvolvimento desta pesquisa. Nesse sentido, agradeço aos meus pais (Nelson e Rachel), a minha irmã (Núbia) e meus irmãos (Clóvis e Alexandre) pelo acompanhamento, incentivo e apoio incondicional ao longo deste meu ciclo no doutorado; as amigas Lidiane Moura e Rosa Maria Brito, e os amigos Danilo Halter, Alexandre Leal Pereira, Ricardo Antônio Morales, José D. Saraiva e Marcelo A. Raimundo, uma vez que a

amizade, o respeito, e, essencialmente as conversas, opiniões e discussões, foram fundamentais neste processo. A todos vocês fica o meu eterno agradecimento!

*“T'es de droite ou t'es de gauche?
Rien du tout, ou tout tout de suite
Du tout au tout, indécis
Han, tu changes d'avis imbécile?
Mais t'es blanc ou bien t'es marron, hein?
Ni l'un ni l'autre, je suis, j'étais et resterai moi
Han, pardon, monsieur ne prend pas parti”* (STROMAE, Bâtard)

RESUMO

A colonização de Brasil e África do Sul por países diferentes acabou por afetar na dimensão do Atlântico Sul para ambos. De fato, enquanto Portugal aproximou seus territórios africanos ao brasileiro via compra e venda de mão de obra escrava, transformando o Atlântico Sul como elo entre tais territórios; Holanda e, posteriormente, Inglaterra, enquadraram o território sul-africano a uma dinâmica afro-asiática, mantendo esta colônia voltada ao Oceano Índico. Posteriormente, já durante a Guerra Fria tal distanciamento se transformou em opção por tais países. Em defesa do regime *apartheid*, a África do Sul desejava enquadrar o Atlântico Sul no conflito Leste-Oeste via criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul. Já o Brasil buscava manter a região desmilitarizada, defendendo a criação da chamada Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Ainda que as transformações ocorridas nos anos 1990 indicassem a possibilidade de maior alinhamento acerca da importância do Atlântico Sul, o que predominou foram três momentos diferentes. O primeiro ocorreu durante as administrações Cardoso e Mandela, quando a desvalorização da bacia sul-atlântica foi preponderante para Brasil e África do Sul. Ao longo dos governos Lula e Mbeki houve a maior integração entre Brasília e Pretoria, e, conseqüentemente, maior similaridade com relação ao Atlântico Sul. Já nas administrações Rousseff e Zuma, o impasse envolvendo o Atlântico Sul passou a ser a tônica na interação entre Brasil e África do Sul. Diante disso, o seguinte questionamento torna-se pertinente: por que, mesmo havendo a intensificação nas relações entre Brasil e África do Sul no Pós-Guerra Fria, o interesse pelo Atlântico Sul ainda se mantém descompassado quando comparado às visões brasileira e sul-africana? É pautado nos métodos analítico e indutivo de análise, em vasta revisão da literatura e na estruturação desta tese em duas partes contendo, respectivamente, dois e três capítulos, que se busca responder tal questionamento defendendo a hipótese de que o descompasso entre Brasil e África do Sul com relação ao Atlântico Sul ocorre, principalmente, no âmbito político-econômico, visto que as distintas dinâmicas colonizadoras impostas aos países, bem como a adoção de determinadas políticas externas, levaram a interação Brasil, África do Sul e Atlântico Sul ser marcada pelo distanciamento. No entanto, diferentemente disso, as escolhas realizadas a partir das administrações Lula e Mbeki no âmbito securitário, demonstram certa continuidade no interesse de ambos em ser cada vez mais atuante no Atlântico Sul.

Palavras-chaves: África do Sul. Atlântico Sul. Brasil. Política Externa. Política de Defesa. Potências extra-regionais.

ABSTRACT

The colonization of Brazil and South Africa by different countries affected the dimension of the South Atlantic for both. Indeed, while Portugal brought its African territories closer to the Brazilian ones through the purchase and sale of slave labor, transforming the South Atlantic as a link between these territories, Holland and, later, England, framed the South African territory to an Afro-Asian dynamics, keeping this colony facing the Indian Ocean. Later, during the Cold War, such detachment became an option for such countries. In defense of the apartheid regime, South Africa wanted to frame the South Atlantic in the East-West conflict through the creation of the South Atlantic Treaty Organization. Brazil, meanwhile, sought to keep the region demilitarized, defending the creation of the so-called Zone of Peace and South Atlantic. Although the transformations which occurred in the 1990s indicated the possibility of greater alignment on the importance of the South Atlantic, what predominated were three different moments. The first moment occurred during Cardoso's and Mandela's administrations, when the devaluation of the South Atlantic was preponderant for Brazil and South Africa. Throughout Lula's and Mbeki's governments there was the greatest integration between Brasília and Pretoria, and, consequently, greater similarity with respect to the South Atlantic. During Rousseff's and Zuma's administrations, the impasse involving the South Atlantic became the focus of the interaction between Brazil and South Africa. In view of this, the following questioning becomes pertinent: Even though there is intensification in relations between Brazil and South Africa in the post-Cold War period, why is the interest in the South Atlantic still remains out of step compared to the Brazilian and South African visions? Concerning this, based on the analytical and inductive methods of analysis, in an extensive review of the literature, this thesis, which is structured in two parts, two and three chapters, respectively, attempts to answer such questioning by defending the hypothesis that the gap between Brazil and South Africa in relation to the South Atlantic occurs mainly in the political-economic sphere, since the different colonizing dynamics imposed on the countries, as well as the adoption of certain external policies, led to the interaction between Brazil, South Africa and South Atlantic is marked by distance. However, unlike this, the choices made by the Lula and Mbeki administrations in the security sphere show certain continuity in the interest of both in being more active in the South Atlantic.

Palavras-chaves: South Africa. South Atlantic. Brazil. Foreign Policy. Defence Policy. Nonregional Powers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Rotas marítimas e territórios controlados por Portugal (Sèc. XV e XVI)	35
Figura 2 - Tratado de Alcaçovaz (1479).....	36
Figura 3 - Rotas comerciais controladas por Portugal e Espanha entre os séculos XV e XVI	37
Figura 4 - Territórios controlados pela Holanda entre os séculos XVI e XVII.....	41
Figura 5: Territórios sob influência da Inglaterra antes e depois do Congresso de Viena	56
Figura 6 - Império Britânico após a 1ª Guerra Mundial	81
Figura 7 – Porcentagem do PIB destinado às Forças Armadas entre 1995 e 2005	131
Figura 8 – Intercâmbio comercial Brasil e Nigéria entre 1993 e 2003 (US\$ bilhões)	138
Figura 9 – Intercâmbio comercial Brasil e África do Sul entre 1993 e 2003 (US\$ milhões)	138
Figura 10 – Participação da Nigéria e da África do Sul nas importações e exportações brasileiras entre 1993 e 2003 (%)	139
Figura 11 – Porcentagem do PIB destinado às Forças Armadas entre 1988 e 1998 (%)	152
Figura 12 – Evolução das exportações sul-africanas para o continente africano (em ZAR\$ milhões)	155
Figura 13 – Evolução das importações sul-africanas dos países africanos (ZAR\$ milhões) .	156
Figura 14 – Evolução das exportações sul-africanas para blocos econômicos (ZAR\$ milhões)	157
Figura 15 – Evolução das importações sul-africanas de blocos econômicos (ZAR\$ milhões)	157
Figura 16 – Evolução das trocas comerciais entre Brasil e MERCOSUL (US\$ bilhões)	163
Figura 17 – Evolução das exportações brasileiras para os países do BRIC (US\$ bilhões)....	167
Figura 18 – Evolução das importações brasileiras dos países do BRIC (US\$ bilhões)	167
Figura 19 – Porcentagem do PIB destinado as Forças Armadas entre 2000 e 2010 (%)	170
Figura 20 – Evolução das exportações brasileiras para África, África do Sul e Nigéria (US\$ bilhões)	175
Figura 21 – Evolução das importações brasileiras de África, África do Sul e Nigéria (US\$ bilhões)	175
Figura 22 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul e África (ZAR\$ bilhões)...	186
Figura 23 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul e União Europeia (ZAR\$ bilhões)	187
Figura 24 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul e Estados Unidos (ZAR\$ bilhões)	188

Figura 25 – Porcentagem do PIB destinado as Forças Armadas entre 1999 e 2009 (%)	191
Figura 26 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul, MERCOSUL e SAARC (ZAR\$ bilhões).....	193
Figura 27 – Evolução das trocas comerciais entre Brasil e outros membros do MERCOSUL (US\$ bilhões).....	199
Figura 28 – Evolução das importações brasileiras de Estados Unidos e China (US\$ bilhões)	202
Figura 29 – Evolução das exportações brasileiras para Estados Unidos e China (US\$ bilhões)	203
Figura 30 – Evolução das importações do continente africano da China e Estados Unidos (US\$ bilhões)	207
Figura 31 – Evolução das exportações do continente africano para China e EUA (US\$ bilhões)	207
Figura 32 - Porcentagem do PIB destinado às Forças Armadas entre 2005 e 2015 (%).....	209
Figura 33 – Evolução das trocas comerciais entre Brasil e continente africano (US\$ bilhões)	212
Figura 34 – Evolução das exportações sul-africanas para União Europeia, Estados Unidos e China (ZAR\$ bilhões)	218
Figura 35 – Evolução das importações Sul-Africanas da União Europeia, Estados Unidos e China (ZAR\$ bilhões)	218
Figura 36 – Principais destinos do petróleo bruto exportado pela OPEP (10 ³ barris/dia).....	220
Figura 37 – Evolução do consumo sul-africano de Petróleo Bruto (10 ³ barris/dia).....	223
Figura 38 – Evolução das importações sul-africanas de Angola e Nigéria (ZAR\$ bilhões)..	224
Figura 39 – Evolução das exportações sul-africanas para Angola e Nigéria (ZAR\$ bilhões)	224
Figura 40 - Evolução das importações sul-africana do Oriente Médio e MERCOSUL (ZAR\$ bilhões)	225
Figura 41- Evolução das exportações sul-africanas para o Oriente Médio e MERCOSUL (ZAR\$ bilhões).....	225
Figura 42 – Evolução das exportações sul-africanas para Brasil, Índia e China (ZAR\$ bilhões)	226
Figura 43 – Evolução das importações sul-africanas de Brasil, Índia e China (ZAR\$ bilhões)	226
Figura 44 – Evolução da porcentagem do PIB destinado as Forças Armadas entre 1990 e 2015 (%)	229
Figura 45 – Visão geral da bacia sul-atlântica.....	246

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AFDL	<i>Alliance des forces democratiques pour la liberation du Congo</i>
AFRICOM	<i>U.S African Comand</i>
AFTA	ASEAN Free Trade Area
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AIG	<i>American International Group Inc.</i>
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul Americana
AMIB	<i>African Union Mission in Burundi</i>
ANCYL	<i>ANC Youth League</i>
APLA	<i>Azanian People's Liberation Army</i>
APRM	<i>African Peer Review Mechanism</i>
ASA	Fórum América do Sul-África
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BCP	<i>Basutoland Congress Party</i>
BDF	<i>Botswana Defence Force</i>
BFR	<i>Big Fast Results approach</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNP	<i>Basotho National Party</i>
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CALC/CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CASA	Comunidade das Nações Sul-Americanas
CBERS	satélites de sensoriamento remoto
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
Celac	Comunidade dos Países da América Latina e do Caribe
CEMZA	<i>Combined Exclusive Maritime Zone of Africa</i>
CGG	Comissão do Golfo da Guiné
CHIMEA	China, Índia, <i>Meddle East</i> e África

COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
COSATU	<i>Congress of South African Trade Unions</i>
Cosiplan	Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul
CNA	Congresso Nacional Africano
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTA	Conselho de Transição Nacional
CTBT	Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares
DFA	<i>Department of Foreign Affairs</i>
DIRCO	<i>Department of International Relations and Cooperation</i>
DMA	Domínio Marítimo Africano
DPG	<i>Defense Planning Guidance</i>
DTI	<i>Department Trade and Industry</i>
DTISA	<i>Department of Trade and Industrie of South Africa</i>
EAC	<i>East African Community</i>
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
E&E	Engajamento e Expansão
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ELK	Exército de Libertação de Kosovo
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPCN	Exército Popular da Coreia do Norte
EU	Europe Union
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
FOCAC	<i>Forum for China-Africa Co-operation</i>
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FRODEBU	<i>Front pour la Démocratie au Burundi</i>
FSLN	Sandinista National Liberation Front

GTI	Guerra contra o Terror Internacional
IBAS	Fórum Índia, Brasil e África do Sul
IBSAMAR	Exercícios navais entre Brasil, África do Sul e Índia
IED	Investimento Externo Direto
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IONS	<i>Indian Ocean Naval Symposium</i>
IOR-ARC	<i>Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation</i>
ITC	<i>International Trade Centre</i>
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LCD	<i>Lesotho Congress for Democracy</i>
LPA	<i>Lagos Plan Action</i>
MD	Ministério da Defesa
MDC	<i>Movement for Democratic Change</i>
MDSAN	<i>Maritime Doctrine for the SA Navy</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICES	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MIDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MINUSTAH	<i>United Nations Mission in Haiti</i>
MK	<i>Umkhonto we Sizwe</i>
MMP	<i>Mixed Member Proportional</i>
MPLA	Movimento Popular de Libertação Nacional
NAASP	<i>New Asian-African Strategic Partnership</i>
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAM	Movimento dos Países Não-Alinhados
ND	<i>New Diplomacy</i>
NEPAD	Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento Africano
NICs	países recém-industrializados
NSA	<i>National Security Agency</i>
NSS	<i>The National Security Strategy of the United States of America</i>
OEC	<i>Observatory of Economic Complexity</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	<i>Operation Phakisa</i>
OPDS	Órgão de Política, Defesa e Segurança

OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PAC	<i>Pan-African Congress</i>
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PDN	Política de Defesa Nacional
PEI	Política Externa Independente
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIBs	Produtos Internos Brutos
PICI	<i>Presidential Infrastructure Champion Initiative</i>
PIDA	<i>Programme for Infrastructure Development in Africa</i>
PLAN	<i>People's Liberation Army of Namibia</i>
PN	Partido Nacional
PNAC	<i>The Project for the New American Century</i>
PROSUPER	Programa de Obtenção de Meios de Superfície
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PT	Partido dos Trabalhadores
RDC	República Democrática do Congo
RECCES	<i>Reconnaissance Commando</i>
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RN	<i>Royal Navy</i>
RNVR(SA)	<i>Royal Naval Volunteer Reserve</i>
R2P	<i>The Responsibility to protect</i>
SAARC	<i>South Asian Association for Regional Cooperation</i>
SACP	<i>South African Community Party</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SADCC	<i>Southern African Development Coordination Conference</i>
SADC-FTA	<i>SADC Free Trade Area</i>
SADF	<i>South Africa Defense Force</i>
SALT I	<i>Strategic Arms Limitation Talks I</i>
SAN	<i>South African Navy</i>
SANDF	<i>South Africa National Defence Force</i>
SAPTA	SAARC Preferential Trading Arrangement
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Seplan	Secretaria de Planejamento
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SWAPO	<i>South West African People's Organization</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não-Proliferação
TNS	<i>Total National Strategy</i>
TPP	Parceria Trans-Pacífico
UA	União Africana
UDF	<i>Union Defence Force</i>
UDN	União Democrática Nacional
UNAMIR	<i>United Nations of Assistance Mission for Rwanda</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNAVEM III	<i>United Nations Angola Verification Mission III</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNHCR	<i>United Nations Refugee Agency</i>
UNITA	União Nacional pela Independência Total de Angola
URSS	União Soviética
URV	Unidade Real de Valor
USN	<i>United State Navy</i>
VOC	Companhia Holandesa das Índias Orientais
WFP	<i>United Nations World Food Programme</i>
WIC	Companhia Holandesa das Índias Ocidentais
ZANU-PF	<i>Zimbabwe African National Union – Patriotic Front</i>
ZAPU	<i>Zimbabwe African People's Union</i>
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZIPRA	<i>Zimbabwe People's Revolutionary Army</i>
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul
2050 AIM	<i>2050 Africa's Integrated Maritime Strategy</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	DAS GRANDES NAVEGAÇÕES À PAX <i>BRITANNICA</i>: ATLÂNTICO SUL, BRASIL E ÁFRICA DO SUL SOB OS INTERESSES DE PORTUGAL, HOLANDA E INGLATERRA.....	32
2.1	À ÁSIA COMO PRIORIDADE: GRANDES NAVEGAÇÕES, ASCENSÃO DA HOLANDA E O ATLÂNTICO SUL COMO ROTA PARA O OCEANO ÍNDICO..	32
2.1.1	A dimensão do Atlântico Sul para o Brasil durante as transformações sistêmicas	42
2.1.2	A África do Sul como elo entre o Ocidente e o Oriente	46
2.2	DECLÍNIO HOLANDÊS, ASCENSÃO DA INGLATERRA E AS DIVERGÊNCIAS ENTRE BRASIL E ÁFRICA ACERCA DO ATLÂNTICO SUL.....	50
2.2.1	O fim da colonização portuguesa e o termino do tráfico negreiro: o impacto da Inglaterra na interação Brasil-Atlântico Sul	58
2.2.2	A África do Sul e a dinâmica afro-asiática	63
2.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	69
3	ENTRE O DECLÍNIO BRITÂNICO E A CRISE DA HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS: ATLÂNTICO SUL, BRASIL, ÁFRICA DO SUL E A DINÂMICA DA DIVERGÊNCIA.....	71
3.1	O ATLÂNTICO SUL PARA BRASIL E ÁFRICA DO SUL ENTRE O FIM DA <i>PAX BRITANNICA</i> E A ASCENSÃO DOS EUA	71
3.1.1	O <i>apartheid</i> como prioridade: a África do Sul e o interesse pela militarização do Atlântico Sul	79
3.1.2	A desmilitarização como prioridade: a importância do Atlântico Sul para o Brasil durante a Guerra Fria	86
3.2	DE IMPÉRIO BENEVOLENTE A HEGEMONIA CONTESTADA: OS EUA EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO	90
3.2.1	Diferentes caminhos para uma mesma finalidade: as administrações Clinton e Bush e a continuidade da liderança norte-americana	94

3.2.2	As Potências Emergentes e Tradicionais no limiar do século XXI: a África e Atlântico Sul como zonas de disputa	106
3.3	CONCLUSÃO	113
4	O DISTANCIAMENTO COMO OPÇÃO: O ATLÂNTICO SUL DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E NELSON MANDELA	115
4.1	O BRASIL EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO	116
4.2	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): ASPECTOS GERAIS	122
4.2.1	A desvalorização do continente africano e seu impacto no Atlântico Sul.....	129
4.3	A ÁFRICA DO SUL EM TRANSFORMAÇÃO: O FIM DO REGIME <i>APARTHEID</i>	140
4.4	DESCONSTRUINDO O <i>APARTHEID</i> : A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO MANDELA (1994-1998).....	144
4.4.1	A entreda na ZOPACAS e o retorno a <i>Commonwealth</i>: a África do Sul e a desvalorização do Atlântico Sul	148
4.5	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	158
5	BRASIL, ÁFRICA DO SUL E AS RELAÇÕES SUL-SUL: A DIMENSÃO DO ATLÂNTICO SUL DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES LULA DA SILVA E THABO MBEKI.....	160
5.1	A ADMINISTRAÇÃO LULA: A PRIORIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SUL-SUL.....	161
5.1.1	O Pré-Sal e um novo olhar sobre o continente africano: o englobamento do Atlântico Sul nas Relações Sul-Sul	169
5.2	ROMPENDO COM O AFROPESSIMISMO: MBEKI E O SÉCULO XXI COMO O SÉCULO AFRICANO	178
5.2.1	A administração Mbeki e o <i>African Renaissance</i>: o Atlântico Sul como parte das Relações Sul-Sul	188
5.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	194

6	UM RETORNO AO DESCOMPASSO?: O ATLÂNTICO SUL DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES ROUSSEFF E ZUMA	197
6.1	ENTRE O RETROCESSO E A CONTINUIDADE: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF	198
6.1.1	A dimensão do Atlântico Sul durante a administração Rouseff	204
6.2	A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ÁFRICA DO SUL DURANTE A ADMINISTRAÇÃO ZUMA: CONTINUIDADE OU RUPTURA?	213
6.2.1	A África do Sul e a <i>Operation Phakisa</i>: o Atlântico Sul como parte na dinâmica da <i>Blue Economy</i>	221
6.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	230
7	CONCLUSÃO	232
	REFERÊNCIA	248

1 INTRODUÇÃO

A chegada de Vasco da Gama em Calecute, Índia, em 1498, simbolizou o êxito da Coroa Portuguesa em construir a rota marítima que ligava o continente europeu ao território indiano. Além de representar o fim do processo que havia se iniciado em 1415, com a conquista de Ceuta, a chegada ao território indiano motivaria outras potências europeias a também explorarem os oceanos, escolha que, conseqüentemente, levaria ao domínio de territórios e formação dos grandes impérios ultramarinos. A partir daí, o que se viu foi países como Portugal, Espanha, França, Holanda e, destacadamente, Inglaterra, voltarem-se a exploração dos mares, conquistando e controlando territórios em todos os continentes.

Dentre as diversas conseqüências que a formação de grandes impérios ultramarinos geraria duas tornam-se destacáveis. A primeira diz respeito à adequação dos territórios controlados (colônias) aos interesses de seus dominadores (metrópoles), fator que imporia, às colônias, dinâmicas que eram estratégicas tão somente as metrópoles. Um principal exemplo dessa conseqüência pode ser encontrado no afastamento de territórios que, geograficamente eram próximos, mas que pertenciam a metrópoles diferentes, bem como a formulação de laços entre territórios que, geograficamente, eram distantes, mas que possuíam a mesma metrópole. Diante desta interação metrópole-colônia, a segunda conseqüência diz respeito à tendência da colônia ser impactada quando transformações internas ou externas que afetavam a metrópole ocorriam.

Em linhas gerais, é possível encontrar na interação entre Brasil, Atlântico Sul e África do Sul, um dos exemplos que corrobora com as duas conseqüências anteriormente apresentadas. De fato, ainda que nas histórias brasileira e sul-africana o expansionismo português foi um ponto comum - a busca por rota viável até a Índia levou a passagem de Bartolomeu Dias pela região do Cabo em 1487, e, em 1500, a chegada de Pedro Álvares Cabral ao litoral brasileiro - em verdade a manutenção do domínio brasileiro pela coroa portuguesa, e a colonização da região do Cabo pela Holanda e, posteriormente, Inglaterra, imporiam a distância entre tais territórios e, conseqüentemente, visões divergentes acerca do Atlântico Sul.

No caso brasileiro, desde a sua colonização o que se viu foi a íntima ligação com o Atlântico Sul (ALENCASTRO, 2000; PENHA, 2011). Reflexo disso pode ser encontrado entre os séculos XVI e XVIII, quando o comércio entre o Brasil, Portugal, e os territórios africanos, destacadamente aqueles pertencentes ao Golfo da Guiné e Angola, foi amplamente

desenvolvido (ALENCASTRO, 1992; 2000; FAUSTO, 1994). Se por um lado o Brasil-colônia foi o principal receptor de escravos africanos, por outro, ao longo destes séculos os territórios africanos se transformaram nos principais fornecedores desta mão de obra (ALENCASTRO, 1992). Nesse sentido, a intensa relação entre as partes fez do Atlântico Sul a principal rota de ligação do Brasil com o mundo (PENHA, 2011).¹

Ainda que descoberto por Portugal, o território que futuramente se transformaria na África do Sul seguiu caminho oposto ao brasileiro. De modo geral, entre a colonização pela Companhia Holandesa das Índias Orientais em 1652, até a conquista deste território entre os anos finais do século XVIII e iniciais do XIX pela Inglaterra, o território sul-africano se tornou receptor de diversos grupos europeus tais como germânicos, franceses, belgas, dentre outros que, juntos, constituiriam a população branca sul-africana (PEREIRA, 2007, 2012). Além disso, ao longo deste período a rota do Cabo foi ganhando cada vez mais importância, se transformando em uma das principais linhas marítimas de comunicação entre Ocidente e Oriente.

Inicialmente, tanto os holandeses quanto os ingleses consideravam a colônia do Cabo estratégica, visto que serviria como local de reabastecimento de suprimentos para seus respectivos navios que iam ou voltavam de suas respectivas colônias no Oceano Índico (PEREIRA, 2012). A partir dos anos iniciais do século XIX, o Cabo foi englobado na dinâmica afro-asiático construída pela Inglaterra, interagindo cada vez mais com as colônias inglesas pertencentes ao continente asiático. Exemplo desta dinâmica pode ser encontrado na entrada de diversos indianos na colônia do Cabo para trabalharem na mineração. Logo, enquanto que para o Brasil o Atlântico Sul passava a ser cada vez mais importante, no caso sul-africano tal região era sobreposta ao Índico.

A continuidade da importância da rota do Cabo pode ser encontrada na busca por parte da *Royal Navy* (RN) em salvaguardá-la de transtornos que poderiam afetar a interação entre a Inglaterra e a Ásia, mesmo após a independência da África do Sul. Neste caso, o principal exemplo diz respeito ao *Simon's Town Agreement*, acordo firmado entre o Reino Unido e a África do Sul em 1955 que garantia aos ingleses e a seus aliados o uso da base naval de *Simon's Town*, tanto em tempos de paz, quanto em períodos de guerra (DU TOIT, 2012).²

¹ Segundo Alencastro (1992, p. 80), “o Brasil foi o maior importador de escravos durante os três séculos e meio de tráfico negreiro para o Novo Mundo. Cerca de 10 milhões de africanos foram desembarcados nas Américas, desde as primeiras décadas do Quinhentos até meados do Oitocentos. Deste total o Brasil recebe 38%, a América espanhola 17%, as Antilhas francesas (incluindo a Louisiana) 17%, as Antilhas britânicas 17%, as Antilhas holandesas e dinamarquesas 6%, os Estados Unidos 6%”.

² Tal base se tornaria importante para a Inglaterra na Guerra das Malvinas (1982).

Além disso, e, principalmente após a Guerra dos Seis Dias, quando o Canal de Suez ficou inviabilizado entre os anos de 1967 e 1975, tal acordo tornou-se fundamental para a Inglaterra, uma vez que a rota do Cabo voltou a ser estratégica.³ Reflexo dessa relevância pode ser encontrado no número de navios da RN que visitaram a base de *Simon's Town*, este que entre 1970 e 1971 passou de 36 para 50 (WESSELS, 2010).

Se o *Simon's Town Agreement* era importante para Londres, sua existência retratava a atuação da África do Sul durante a Guerra Fria, período em que Pretoria trazia como principais características a desvalorização do continente africano, o repúdio ao socialismo e o desejo em ser visto como um país Ocidental (BRANCO, 2003; PEREIRA, 2010). Por um lado tais características aproximavam o país das potências capitalistas, que compreendiam a África do Sul como um importante aliado na luta contra a expansão do comunismo na região sul do continente africano; por outro, esta aproximação garantia a Pretoria duplo êxito.

O primeiro diz respeito ao fortalecimento bélico, este refletido tanto junto a Inglaterra, uma vez que o *Simon's Town Agreement* abria espaço para o fortalecimento da *South African Navy* (SAN) através da aquisição de fragatas, *minesweepers* (navio-varredor), e barcos-patrolha (WESSELS, 2010), bem como junto à França, país de onde três submarinos da classe *Daphné* foram adquiridos pela África do Sul (WESSELS, 2010). Já o segundo, e, mais importante que o êxito anterior, refere-se ao principal objetivo da África do Sul durante a disputa Leste-Oeste, no caso, o distanciamento do regime *apartheid* de quaisquer transtornos a sua existência (PEREIRA, 2007, 2010, 2012). Em outras palavras, manter-se próximo das potências capitalistas garantia certa margem de manobra para a adequação da região sul do continente africano aos interesses do regime racista.⁴

Diferentemente da desvalorização sul-africana referente à África, o Brasil voltava-se à construção e adoção de iniciativas direcionadas a cooperação com países africanos (PENHA, 2011). Reflexo disso pode ser encontrado na política externa adotada pela administração Geisel (1974-1979), comumente conhecida como Pragmatismo Responsável, quando Brasília passou a fortalecer laços comerciais e políticos com diversos países africanos, reconheceu a independência de Guiné-Bissau, considerou o Movimento Popular de Libertação Nacional

³ A Guerra dos Seis Dias é o nome dado ao conflito fruto de um ataque israelense ao Egito, a Síria e a Jordânia em 1967 (FELDBERG, 2008).

⁴ Em uma possível compreensão do *apartheid*, Bahia (2000, p. 114-115) expõe que “o *apartheid* é um sistema social, econômico e político constitucional que se baseia em princípios teóricos e em uma legislação *ad hoc*. Neste sistema, a diferenciação corresponde à definição de grupos sociais diversos e ao seu desenvolvimento em separado. Significa a manutenção da supremacia de uma aristocracia branca, baseada numa rígida hierarquia de castas sociais, para as quais existe uma correlação entre a cor de pele e as possibilidades de acesso aos direitos e ao poder social e político”

(MPLA) como o principal representante do povo de Angola e passou a estabelecer laços com Moçambique (CERVO; BUENO, 2011; VISENTINI, 1998), estes governados por regimes de cunho socialistas.

Direta ou indiretamente, as diferenças entre a África do Sul e o Brasil ao longo da Guerra Fria impactaram em suas respectivas visões acerca do Atlântico Sul. No caso sul-africano, a luta contra o avanço do socialismo na região sul do continente africano, o apoio ao bloco capitalista, bem como a tentativa em manter o regime *apartheid* isento de qualquer transtorno a sua continuidade, foram motivos que levaram este país, juntamente com os Estados Unidos, a defenderem que o Atlântico Sul deveria ser integrado a disputa Leste-Oeste via criação de um sistema de defesa integrado, este mais comumente conhecido como a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (PENHA, 2011). Diametralmente oposto a Pretoria, o Brasil buscava manter o Atlântico Sul desmilitarizado, em outras palavras, considerava desnecessário o avanço do confronto Leste-Oeste como também a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a bacia sul-atlântica (PENHA, 2011; AGUILAR, 2013; VISENTINI; PEREIRA, 2014). Na perspectiva brasileira, seria importante fortalecer os laços econômicos e políticos entre as margens sul-atlânticas e em isentá-la da atuação de potências externas a região.

Neste embate acerca do futuro do Atlântico Sul, a visão brasileira se tornou preponderante, visto que no dia 27 de outubro de 1986 foi criada, junto a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, a chamada Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS), que, dentre os diversos pontos defendidos, destacava o afastamento da atuação de países não pertencentes ao Atlântico Sul; a não proliferação de armas nucleares; o respeito à soberania e à integridade territorial dos países sul-atlânticos, o repúdio ao *apartheid* e a desmilitarização da região (PENHA, 2011; NAÇÕES UNIDAS, 1986). Em outras palavras, além de representar o desejo de seus membros em isentarem o Atlântico Sul da disputa predominante na Guerra Fria, tal iniciativa demonstrava o repúdio destes países ao regime *apartheid*.

Paralelamente ao fim da Guerra Fria, a África do Sul rompia com o regime racista e adentrava em um ciclo de grandes transformações realizadas pela administração Mandela (1994-1999). Grosso modo, Pretoria passou a valorizar pontos como a integração regional, os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento econômico, o respeito ao multilateralismo, a ampliação das relações internacionais do país, dentre outros (MANDELA, 1993; LIPTON, 2009). Em certa medida, esperava-se com tais transformações que o Atlântico

Sul torna-se cada vez mais valorizado, visto que a então maior economia e maior potência militar da África (AHWIRENG-OBENG; MCGOWAN, 1998), passava a fazer parte da ZOPACAS, fator que poderia ser um impulsionador na maior integração entre as margens do Atlântico Sul. Inclusive, após os encontros ocorridos no Rio de Janeiro, Brasil (1988), em Abuja, Nigéria (1990), e em Brasília, Brasil (1994), a quarta reunião deste fórum aconteceu na Cidade do Cabo, África do Sul (1996), cujo tema “*Bridging the South Atlantic*” indicava a necessidade em consolidar o Atlântico Sul como uma bacia econômica voltada ao desenvolvimento e a maior cooperação entre os países pertencentes a região (VISENTINI; PEREIRA, 2014; PENHA, 2011).

Todavia, mesmo havendo a entrada da África do Sul na ZOPACAS, ao acompanharmos a década de 1990 é possível indicar a continuidade do Atlântico Sul como elemento de distanciamento e não de união entre as suas margens. No lado brasileiro, tal acontecimento era motivado pela política externa desenvolvida e adotada ao longo da década de 1990, período caracterizado pela valorização do hemisfério Norte e diminuição do interesse em aprofundar sua relação com países africanos. Exemplo disso pode ser encontrado durante a administração Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), quando houve a diminuição dos fluxos comerciais entre o Brasil e os países africanos, como também o fechamento de diversas embaixadas brasileiras no continente africano (PENHA, 2011).

No lado sul-africano, mesmo Pretoria passando por profundas transformações, em verdade não houve a valorização do Atlântico Sul. Primeiro porque com o fim do regime racista, a inserção internacional do país esteve pautada na priorização dos países desenvolvidos, bem como aqueles pertencentes a Comunidade Britânica, neste caso, com destaque para Índia, Paquistão e Austrália. Segundo, porque houve a diminuição dos recursos voltados a SAN, fator que levou a diminuição do corpo militar, de 6.500 para 4.500, como também gerou a dificuldade em repor navios, e submarinos, sendo o último classe *Daphné* colocado fora de serviço em 2003, deixando, o país sem este tipo de recurso (WESSELS, 2010). Logo, a diminuição de recursos e a escolha em desenvolver exercícios marítimos com marinhas de países-membros da Comunidade Britânica, acabaram por privilegiar o Oceano Índico em detrimento da bacia sul-atlântica.

Semelhantemente as administrações Mandela e FHC, os governos de Lula da Silva (2003-2011) e Mbeki (1999-2008) também realizaram mudanças na política externa de Brasil e África do Sul, respectivamente. No entanto, tais transformações levaram os países a maior aproximação e, conseqüentemente, garantiram maior similaridade acerca da importância do

Atlântico Sul. Exemplos que refletem essa maior relevância podem ser encontrados tanto na criação de iniciativas como o Fórum IBAS, os exercícios navais entre Brasil, África do Sul e Índia (IBSAMAR) e o Fórum América do Sul-África (ASA), bem como na participação de Brasília e Pretoria na revitalização da ZOPACAS, esta simbolizada pelo encontro em Luanda, Angola (2007). Em outras palavras, com a maior aproximação entre tais países e a criação de iniciativas direcionadas a integração entre o continente africano e a América do Sul, o que se viu foi a maior valorização do Atlântico Sul.

Tais iniciativas tornaram-se relevantes visto que o Atlântico Sul voltou a ganhar relevância estratégica para potências extrarregionais, como, por exemplo, os Estados Unidos e a China. No caso norte-americano, o interesse foi reafirmado em 2008, quando houve a reativação da IV Frota, esta responsável pelas águas da América Central, Caribe e América do Sul. Além desta iniciativa, outra que se destaca diz respeito a criação da *U.S African Command* (AFRICOM), divisão de defesa que articula a presença norte-americana em territórios da África Ocidental e Meridional (PEREIRA, 2013). Paralelamente a IV Frota e o AFRICOM, a presença norte-americana simboliza a busca deste país em encontrar no Atlântico Sul uma zona fornecedora de petróleo e outros tipos de recursos aos EUA (VISENTINI, 2014). Referente a China, além de se transformar na maior parceira comercial do continente africano nos anos iniciais da década atual, o interesse pelo Atlântico Sul encontra-se motivada pelo petróleo, uma vez que Beijing tem em Nigéria, Angola, República do Congo e Guiné Equatorial, quatro dos cinco principais fornecedores africanos deste recurso.

Se durante as administrações Lula da Silva e Mbeki o que se viu foi a maior integração entre África do Sul e Brasil, e, conseqüentemente, maior similaridade com relação ao Atlântico Sul, quando analisado as administrações Rousseff (2011-2016) e Zuma (2009-), o que se percebe é certo impasse com relação a relevância da bacia sul-atlântica. De fato, mesmo havendo a manutenção de algumas iniciativas desenvolvidas pelas administrações anteriores, como também a entrada da África do Sul no grupo dos BRICS, o que se viu foi o enfraquecimento da participação brasileira no continente africano e o aumento do interesse da administração Zuma (2009-) pela diplomacia econômica, fatores que levaram Pretoria a manter a priorização do Oceano Índico e a diminuição da importância do Atlântico Sul.

Logo, diante da consolidação de um cenário marcado pela maior presença de potências extrarregionais, e após a maior similaridade com relação a importância do Atlântico Sul visto durante as administrações Lula da Silva e Mbeki, torna-se pertinente o seguinte questionamento: por que, mesmo havendo a intensificação nas relações entre Brasil e África

do Sul no Pós-Guerra Fria, o interesse pelo Atlântico Sul ainda se mantém descompassado quando comparado às visões brasileira e sul-africana? É pautado neste questionamento que se busca defender a hipótese de que o descompasso entre Brasil e África do Sul com relação ao Atlântico Sul ocorre, principalmente, no âmbito político-econômico, visto que as distintas dinâmicas colonizadoras impostas aos países, bem como a adoção de determinadas políticas externas, levaram a interação Brasil, África do Sul e Atlântico Sul ser marcada pelo distanciamento. No entanto, diferentemente disso, as escolhas realizadas a partir das administrações Lula e Mbeki no âmbito securitário, demonstram certa continuidade no interesse de ambos em ser cada vez mais atuante no Atlântico Sul.

De modo geral, tal questionamento, bem como essa pesquisa, se justificam, primeiramente porque o Atlântico Sul passou a ganhar destaque ao longo das administrações Lula da Silva e Rousseff. Em linhas gerais, a constatação deste maior interesse brasileiro pode ser encontrada em dois principais fatores. O primeiro a ser considerado diz respeito ao Atlântico Sul como a principal via de comunicação do país. Neste caso, além de circular em nesta região em torno de 95% do comércio internacional e mais de 90% do petróleo produzido no país vir de plataformas *offshore* (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2014), é também por ela que o Brasil procura estabelecer relações de cooperação com os países africanos e projetar sua influência. Destaca-se, neste caso, a administração Lula da Silva (2003-2010), período em que o Brasil adotou a cooperação Sul-Sul e buscou estreitar as relações com os países da África.

Já o outro fator deste maior interesse refere-se à riqueza de recursos naturais que podem ser encontrados no Atlântico Sul. Exemplos disso podem ser encontrados no conceito de “Amazônia Azul”, termo criado pela Marinha do Brasil em 2004 que destaca o mar territorial brasileiro e à abundância de recursos naturais encontrados nessa região; no destaque dado em documentos oficiais como a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012 e, principalmente, com a descoberta de petróleo em grandes quantidades na camada Pré-sal em 2007, fator que vem chamando a atenção de outros países para a região.

Paralelamente a relevância do Atlântico Sul para o Brasil a partir da década de 2000, um segundo ponto diz respeito à importante parceria constituída entre o Brasil e a África do Sul. Logo, tanto o desenvolvimento desta pesquisa, bem como a relevância deste questionamento, justificam-se pela necessidade em compreender melhor as proximidades e distanciamentos existentes na interação entre o Brasil e a África do Sul nos âmbitos

securitários, econômico e político (VISENTINI, 2011). Além disso, torna-se visível que, cada vez mais, tais países buscam o estreitamento de suas relações, esta refletida na participação de ambos no Grupo dos BRICS, no Fórum IBAS e no interesse em aproximarem a América Latina e a África.

Além das justificativas anteriormente apresentadas, outra que se destaca diz respeito a contribuição que esta pesquisa poderá realizar, visto que o descompasso com relação ao Atlântico Sul também é refletido nas pesquisas direcionadas ao tema. No caso brasileiro, principalmente ao longo da primeira década do século XXI, diversos autores buscaram compreender o Atlântico Sul, seu papel estratégico para a inserção internacional do Brasil, bem como sua importância como elo entre este país e a região sul-atlântica do continente africano. Debatendo acerca disso, na análise desenvolvida por Penha em sua tese intitulada de *“África e Geopolítica do Atlântico Sul”* (1998), e, posteriormente, no livro resultado deste trabalho, no caso, *“Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul”* (2011), é possível compreender o Atlântico Sul sob três características. Os dois primeiros dizem respeito ao Atlântico Sul como rota comercial, cujo início encontra-se relacionado à expansão marítima realizada por Portugal a partir dos anos finais do século XV, e o Atlântico Sul como bacia econômica, este resultado do constante avanço português sobre as costas brasileiras.

Por fim, a terceira característica encontrada em Penha (2011) refere-se ao Atlântico Sul como vazio de poder, este que perdurou por quase todo o século XX. Embora havendo algumas iniciativas durante o período da Guerra Fria voltadas ao Atlântico Sul, tais como a tentativa em criar a OTAS, bem como a criação da ZOPACAS, segundo o autor o Atlântico Sul se manteve como uma reserva estratégica do Ocidente, visto que a Inglaterra, principal controlador das rotas comerciais existentes na bacia sul-atlântica, passou a utilizar o Canal de Suez e o Canal do Panamá, tornando as rotas comerciais existentes no Atlântico Sul marginalizadas. Por outro, o distanciamento entre o Brasil e os países pertencentes à costa sul atlântica do continente africano também se tornou um fator de constituição deste vazio de poder (PENHA, 2014).

Em linhas gerais, esta terceira característica do Atlântico Sul passou a sofrer modificações a partir da primeira década do século XXI. Ainda em Penha (2011), tal transformação encontra-se relacionada a fatores tais como a intensa atuação dos Estados Unidos no âmbito militar no continente africano, bem como a busca deste país de um local que, diferentemente do Oriente Médio, seja seguro para a exploração de petróleo; a maior participação da Índia e da China na busca por petróleo e outros recursos existentes no

continente africano, principalmente no Golfo da Guiné; e a manutenção do domínio inglês de diversas ilhas espalhadas pelo Atlântico Sul.

Ainda sob esta terceira característica indicada em Penha (2011), é possível encontrar semelhante interpretação em trabalhos como *O Atlântico Sul como espaço estratégico para o Brasil: Política Externa e Defesa* (VISENTINI; PEREIRA, 2014); em *Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus Between Security and Resources* (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2013); *O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África* (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2014a) e *O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul* (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2014b); e *O Atlântico Sul na perspectiva da Segurança e da Defesa* (ALMEIDA SILVA, 2014).

Além de corroborar com a análise de Penha (2011), Visentini e Pereira (2014) destacam que a importância do Atlântico Sul neste novo século caminha lado a lado ao crescimento econômico dos países do Sul. Segundo os autores, a bacia sul-atlântica se tornou em um polo de desenvolvimento visto que esta região se mantém como a rota comercial entre os países africanos e o Brasil, estes que ao longo da primeira década do século XXI passou a ampliar suas exportações para o continente africano. Além disso, o Atlântico Sul se tornou tanto em uma plataforma de interação e formação de parcerias estratégicas entre os países de suas margens e aqueles pertencentes ao continente asiático, com destaque à China e à Índia, como também um importante meio para a dinamização da cooperação Sul-Sul (VISENTINI; PEREIRA, 2014).

Na análise de Abdenur e Marcondes Neto (2014a), a intensificação da relevância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil se relaciona a três fatores. O primeiro diz respeito à crise financeira global iniciada em 2007 que afetou, principalmente, os Estados Unidos e os países europeus. Tal evento acabou por levar o país a recorrer a novas parcerias, destacadamente com países em desenvolvimento. O segundo refere-se à contestação na América do Sul da liderança brasileira no âmbito político, fator que levou o país a se voltar para o continente africano. Neste caso, o reflexo desta dificuldade pode ser encontrado no não apoio de alguns países sul-americanos do interesse brasileiro em assumir um acento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por fim, como também indicados por Penha (2011) e Visentini e Pereira (2014), o terceiro fator encontra-se relacionado à riqueza de recursos naturais existentes no Atlântico Sul. Exemplo disso pode ser encontrado na descoberta de petróleo no Pré-Sal em 2007.

Além de apresentarem os fatores que levam a maior importância do Atlântico Sul para o país, Abdenur e Marcondes Neto acreditam na tentativa do Brasil em se tornar um *region-builder* (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2013, 2014b). Baseando em Neumann (1994), cuja tese é de que as regiões são comunidades imaginárias e que determinados atores possuem a capacidade de *region builders*, isto é, de disseminar e tornar aceitável a crença em uma identidade no tempo e no espaço para os outros diversos atores pertencentes à determinada área (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2014a), os autores destacam que iniciativas como Amazônia Azul, a ZOPACAS e os diversos acordos firmados entre Brasil e os países africanos, simbolizam esta pretensão brasileira em criar uma identidade regional sul-atlântica, em que o Brasil manter-se-ia como principal expoente desta região (ABDENUR; MARCONDES NETO, 2014b).

No lado sul-africano, um dos principais autores a trabalhar a relação entre Atlântico Sul e a África do Sul, diz respeito à Kornegay, cujos trabalhos “*Africa, the South Atlantic and the IBSA-BRICS equation: the transatlantic space in transition*” de 2013, e “*South Africa, the Indian Ocean and the IBSA-PRICS Equation: reflections on Geopolitical and Strategic Dimensions*” de 2011, destacam o papel de elo que a África do Sul possui entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. No entanto, mesmo considerando que a África do Sul deveria ser mais atuante no Atlântico Sul, vale ressaltar que Kornegay (2013) indica que os desafios existentes na bacia sul atlântica - tal como a pirataria - levam a necessidade de outros atores também atuarem nesta região. Para o autor, além de Pretoria, a Nigéria e, principalmente, Angola, deveriam voltar-se para o Atlântico Sul. Essa divisão de liderança reflete a necessidade em compreender que a dinâmica atual existente no Atlântico Sul impacta muito mais na *Economic Community of West African States* (ECOWAS) e na *Economic Community of Central African States* (ECCAS), Comunidades Econômicas Regionais em que Nigéria e Angola, respectivamente, são membros (KORNEGAY, 2013).

Em linhas gerais a liderança compartilhada simboliza que Pretoria não figura como o principal ator africano no lado sul-atlântico, em verdade, como indicado pelo autor, é no Oceano Índico que a África do Sul se mantém como um ator central africano. Na visão de Kornegay (2013), o destaque dado ao Índico diz respeito à importância estratégica desta região, que vem sendo caracterizada pela crescente interdependência econômica entre o continente africano, o Oriente Médio e alguns países asiáticos, com destaque a Índia e a China (KORNEGAY, 2013). Nesse sentido, como explorado pelo autor em seu trabalho de 2011, a característica que Pretoria deveria melhor desenvolver seria de interconectar o Atlântico Sul

(América do Sul e África Ocidental), aos países do Índico. Em outras palavras, a importância estratégica da África do Sul como país que liga dois Oceanos, garante a Pretoria à possibilidade em desenvolver um importante papel de mediador entre as bacias sul-atlânticas e do Índico.

Embora havendo pontos de semelhanças e divergências nas análises apresentadas anteriormente, é possível indicar que todos os autores, em maior ou menor intensidade, destacaram a relevância estratégica que o Atlântico Sul vem conquistando ao longo deste século XXI. E é no intuito de aproximar tais percepções e contribuir para a análise do tema que esta pesquisa possui como principal objetivo compreender as estratégias adotadas pela África do Sul e pelo Brasil para o Atlântico Sul, destacando o período Pós-guerra Fria. Para tal finalidade, buscaremos desenvolver esta pesquisa por meio de sete objetivos específicos. O primeiro será realizar breve contextualização histórica da relação entre o Brasil, a África do Sul e o Atlântico Sul desde as Grandes Navegações até o final do período da Guerra Fria. O segundo será analisar as Estratégias no âmbito político, econômico e militar da administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para o Atlântico Sul.

O terceiro será compreender as estratégias no âmbito político, econômico e militar da administração Nelson Mandela (1994-1999) para o Atlântico Sul. Já o quarto, tem como objetivo analisar as Estratégias no âmbito político, econômico e militar da administração Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para o Atlântico Sul. O quinto será avaliar as estratégias no âmbito político, econômico e militar da administração Thabo Mbeki (1999-2008) para o Atlântico Sul. Por fim, o sexto e sétimo objetivos específicos dirigem-se a analisar as estratégias no âmbito político, econômico e militar da administração Dilma Rouseff (2011-2014) para o Atlântico Sul; e compreender as Estratégias no âmbito político, econômico e militar da administração Jacob Zuma (2009-2014) para o Atlântico Sul.

A aproximação das percepções, bem como a análise dos objetivos anteriormente indicados, será pautada nas perspectivas teóricas de autores como George Modelski e William Thompson em *“Seapower in Global Politics, 1494-1993”* de 1988, de Giovanni Arrighi em trabalhos como *“O Longo Século XX”*, de 1994, em *“Caos e Governabilidade”* de 1999, dentre outros que, ao longo da pesquisa, demonstrarem ser relevantes. Destaca-se o uso de tais autores visto que todos desenvolveram ou desenvolvem suas respectivas pesquisas compreendendo um dos principais fenômenos no estudo das Relações Internacionais: os períodos de ascensão e de transição de hegemonias no Sistema Interestatal. No caso de Modelski e Thompson (1988) a compreensão da ascensão e declínio de Portugal, Holanda,

Inglaterra e Estados Unidos como potências marítimas nos auxilia em compreender a importância estratégica dos mares no geral e, mais especificamente, do Atlântico Sul. Já em Arrighi, sua análise da ascensão e do declínio da Holanda, Inglaterra e Estados Unidos através da compreensão do expansionismo do capital, da formação e controle do sistema interestatal, nos proporciona a possibilidade em compreender a formação dos respectivos impérios ultramarinos, bem como a dinâmica imposta em cada um desses impérios no Brasil e na África do Sul.

Por fim, a partir dos métodos analítico e indutivo de análise, e juntamente com a Introdução e a Conclusão desta Tese, buscaremos realizar a pesquisa em referência estruturando-a em duas partes. A primeira será composta por dois capítulos direcionados a interlocução entre as transformações no cenário internacional e seus impactos nas visões brasileira e sul-africana acerca do Atlântico Sul. Neste caso, o primeiro capítulo analisará desde os aos iniciais das Grandes Navegações até a ascensão da Inglaterra como principal potência do sistema internacional. Já o segundo compreenderá desde o declínio inglês até o momento atual, de declínio relativo dos Estados Unidos e a ascensão das potências emergentes.

Ainda mantendo a interlocução proposta na primeira parte, a segunda englobará três capítulos, todos focados na análise comparativa entre as iniciativas brasileira e sul-africana direcionadas a região sul-atlântica. Inicialmente analisaremos as administrações de Nelson Mandela e Fernando Henrique Cardoso. Em seguida, a análise comparativa será direcionada as administrações Lula da Silva e Thabo Mbeki. Por fim, buscaremos compreender as iniciativas desenvolvidas nas administrações Dilma Rousseff e Jacob Zuma. Vale ressaltar que ao longo deste trabalho utilizaremos de levantamento bibliográfico previamente realizado, este consistindo de relatórios, discursos presidenciais, documentos oficiais advindos de Organizações Internacionais, dos governos brasileiro e sul-africano, e de livros e artigos de autores que estudam assuntos relacionados ao tema proposto.

2 DAS GRANDES NAVEGAÇÕES À PAX *BRITANNICA*: ATLÂNTICO SUL, BRASIL E ÁFRICA DO SUL SOB OS INTERESSES DE PORTUGAL, HOLANDA E INGLATERRA

A conquista de Ceuta por Portugal em 1415 pode ser considerada como o início de um processo de descoberta do Atlântico Sul e, conseqüentemente, de transformação estratégica desta região para as potências europeias. Primeiramente, considera-se um processo visto que desde o século XIV era criado em Portugal as condições necessárias para a expansão marítima. Segundo, a chegada em Ceuta não era o fim, mas sim o início de uma fase marcada pela busca por uma rota alternativa que ligasse Portugal a Índia, e garantisse a coroa portuguesa o acesso às especiarias encontradas no território indiano.

Embora tenha iniciado com Portugal, países como Espanha, Holanda e Inglaterra também se voltaram à mesma finalidade. É nesta corrida por tal descoberta que os territórios da costa sul atlântica passariam a ser direta ou indiretamente impactados pelas potências europeias. Em alguns casos, o que se viu foi a aproximação, como, por exemplo, entre o território brasileiro e o angolano, relação marcada pela compra e venda de mão de obra escrava. Em outros casos, a adaptação da região aos interesses europeus acabaria por englobar territórios em dinâmicas diferentes, como visto entre Brasil colônia e a colônia do Cabo (atual África do Sul), ambos descobertos pelo mesmo país, Portugal, mas que ao longo das transformações no âmbito sistêmico passaram a ter funções diferentes para suas metrópoles.

Ao colocarem os territórios brasileiro e sul-africano em dinâmicas diferentes, as potências europeias acabariam influenciando na relação que estes teriam com o Atlântico Sul. É nesse sentido, que este capítulo se propõe a analisar a relação entre Brasil, África do Sul e o Atlântico Sul durante o período das Grandes Navegações até a *Pax Britannica*. Feito isso, espera-se concluir que o início da valorização do Atlântico Sul pelo Brasil e, em contrapartida, a desvalorização desse pela África do Sul, em verdade caminham lado a lado as dinâmicas coloniais criadas por Portugal, Holanda e Inglaterra, respectivamente.

2.1 À ÁSIA COMO PRIORIDADE: GRANDES NAVEGAÇÕES, ASCENSÃO DA HOLANDA E O ATLÂNTICO SUL COMO ROTA PARA O OCEANO ÍNDICO

Ao longo do século XV tornou-se claro a existência de uma dinâmica comercial deficitária entre a Europa e o continente asiático. De fato, o fascínio pelas especiarias asiáticas

que remetia desde o império romano (ARRIGHI, AHMED, SHIH, 1999), elevava cada vez mais a demanda europeia por tais mercadorias, e, conseqüentemente, fazia com que a troca entre os metais preciosos europeus e as mercadorias asiáticas favorecesse os ganhos aos territórios asiáticos (ARRIGHI, 1994). Nesse contexto, romper com tal déficit, e, conseqüentemente, tornar-se intermediário nesta troca comercial, passaria a ser um dos principais objetos dos reinos europeus.

Portugal foi quem tomou a frente deste objetivo, voltando-se a criação de uma rota marítima que ligasse Lisboa ao território indiano. Tal feito inauguraria a fase de intensa exploração dos mares (Grandes Navegações); bem como iniciaria um primeiro ciclo de exploração do Atlântico Sul.¹ De modo geral, é possível destacarmos cinco pontos que exemplificam as melhores condições que Portugal possuía para a realização das Grandes Navegações. O primeiro diz respeito à posição geográfica de Portugal, no caso, entre as ilhas do Atlântico e a costa africana, territórios que, inicialmente, seriam explorados por Portugal. Já o segundo refere-se ao favorecimento desta posição geográfica no que diz respeito ao nascimento ou passagem das correntes marítimas, estas que facilitavam o retorno dos navios portugueses a costa de Portugal (FAUSTO, 1994; PENHA, 2011).

Os três últimos fatores encontram-se relacionados à constituição de um cenário interno favorável a expansão marítima de Portugal. Primeiramente, tal cenário era resultado da Revolução de Avis, nome dado ao movimento ocorrido durante o período de 1383 até 1385, quando a burguesia comercial apoiou Dom João, Mestre de Avis, a se tornar rei de Portugal, inaugurando a Dinastia de Avis (1385-1580), esta que seria importante para o financiamento dos empreendimentos marítimos de Portugal (FAORO, 1958; NEWITT, 2004).² Paralelamente a este fator, o segundo seria à união entre os diversos estamentos sociais as Grandes Navegações.³ Discutindo acerca disso, Fausto (1994, p. 23), indica que:

¹ “A partir do século XV, o mar deixou de ser percebido como elemento de separação para tornar-se uma grande artéria de comunicações e de ligação de continentes, propiciando o surgimento de uma nova estrutura geopolítica: os impérios ultramarinos europeus.” (PENHA, 2011, p. 23)

² “Em torno dele [Mestre de Avis] foram-se reagrupando os vários setores sociais influentes da sociedade portuguesa: a nobreza, os comerciantes, a burocracia nascente. Este é um ponto fundamental na discussão sobre as razões da expansão portuguesa, porque nas condições da época era o Estado, ou mais propriamente a Coroa, quem podia se transformar em um grande empreendedor, se alcançasse as condições de força e estabilidade para tanto” (FAUSTO, 2001, p. 10).

³ Vale ressaltar o imaginário que surgia com a falta de conhecimento acerca do Atlântico. Reflexo disso pode ser encontrado em Fausto (2001, p. 24), em que: “Em 1487, quando deixaram Portugal encarregados de descobrir o caminho terrestre para as Índias, Afonso de Paiva e Pero da Covilhã levavam instruções de Dom João II para localizar o reino do Preste João. A lenda do Preste João, descendente dos Reis Magos e inimigo ferrenho dos mulçumanos, fazia parte do imaginário europeu desde pelo menos meados do século XII.”

Para os comerciantes era a perspectiva de um bom negócio; para o rei era a oportunidade de criar novas fontes de receita em uma época em que os rendimentos da Coroa tinham diminuído muito, além de ser uma boa forma de ocupar os nobres e motivo de prestígio; para os nobres e os membros da Igreja, servir ao rei ou servir a Deus cristianizando “povos bárbaros” resultava em recompensas e em cargos cada vez mais difíceis de conseguir, nos estreitos quadros da Metrópole; para o povo, lançar-se ao mar significava sobretudo emigrar, tentar uma vida melhor, fugir de um sistema de opressões. [...] Daí a expansão ter-se convertido em uma espécie de grande projeto nacional, ao qual todos, ou quase todos, aderiram e que atravessou os séculos.

Por fim, o último fator que se tornou relevante para a primazia de Portugal no que diz respeito às Grandes Navegações foi o incentivo aos estudos avançados em técnicas marítimas. Reflexo disso pode ser encontrado na criação da chamada Escola de Sagres, esta fundada pelo Infante Don Henrique no final do século XV que se voltou aos estudos marítimos e ao aperfeiçoando de técnicas que, *a posteriori*, tornar-se-iam importantes para a expansão marítima (FAUSTO, 1994; PENHA, 2011).⁴ Além disso, a Escola de Sagres também foi importante ao criar a caravela, tipo de embarcação que ao possibilitar a aproximação de terra firme sem levar ao encalhamento, seria amplamente utilizada por Portugal (FAUSTO, 1994).

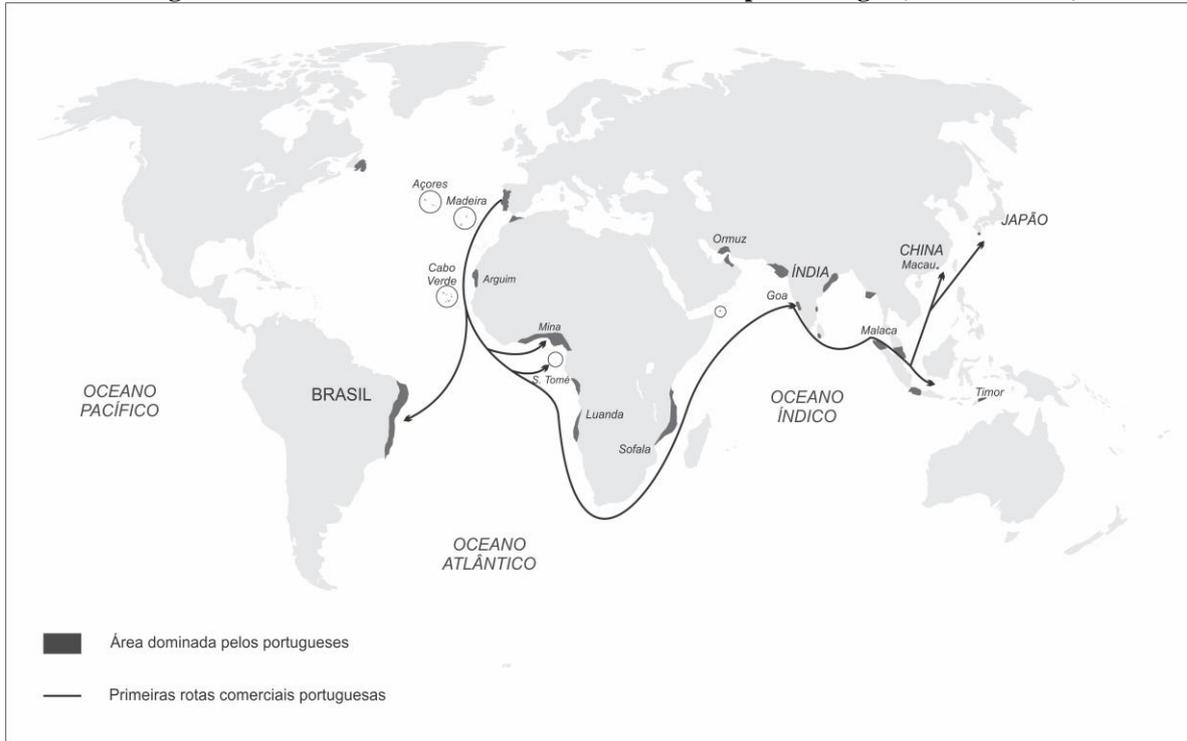
Neste contexto de Grandes Navegações, é possível encontrarmos dois momentos distintos acerca da relevância do Atlântico Sul para Portugal. Um primeiro a ser indicado refere-se ao atrelamento do Atlântico Sul ao Oceano Índico, isto é, o uso do Atlântico Sul como parte do caminho que ligava Lisboa à Índia. Tal constatação pode ser realizada através da análise da rota seguida pelos navegantes portugueses que, seja pelo controle territorial, seja apenas pela passagem, se guiaram pela costa atlântica do continente africano, inicialmente pela conquista de Ceuta (1415),⁵ e, posteriormente, pela Ilha da Madeira (1420), Açores (1427), Cabo Bojador (1434), Cabo Verde (1460), São Tomé (1471), Cabo da Boa Esperança (1488), até chegarem, em 1498, a Calicute, Índia (MODELSKI; THOMPSON, 1988; NEWITT, 2004).⁶

⁴ Discutindo acerca da importância de D. Henrique, Penha (2011, p. 26) expõe que: “D. Henrique se notabilizaria pelo desenvolvimento das ciências náuticas e oceanográficas em Portugal, além do progresso nos estudos sobre conhecimentos náuticos e estratégias navais.”

⁵ Discutindo acerca da importância estratégica de Ceuta, Newitt (2004, p. 18), indica que: “Ceuta was chosen as a target because of its strategic importance, for it controlled the African side of the Straits of Gibraltar and had been the point from which previous Muslim invasions of the peninsula had been mounted.”

⁶ “Devido às dificuldades técnicas das embarcações e, também, dos ainda incipientes conhecimentos geográficos da região que se buscava descobrir, os progressos obtidos foram lentos e difíceis. Para ultrapassar o Cabo Bojador, ao sul do Marrocos, tido como obstáculo mitológico incontornável, necessitou-se de 15 anos (1419-1434); de Bojador até Gâmbia (1.500km) a expedição levou dez anos (1435-1445); levou mais 15 anos para percorrer 2.000km até o Golfo da Guiné; e partindo da embocadura do Rio Congo precisou de mais outros seis anos para atingir o Cabo da Boa Esperança (2.500km), alcançada por Bartolomeu Dias em 1488. Dez anos depois (1498) Vasco da Gama atinge enfim a Índia.” (PENHA, 2011, p. 26-27).

Figura 1 - Rotas marítimas e territórios controlados por Portugal (Séc. XV e XVI)



Fonte: Elaborado pelo autor

Além do desafio de chegar até Calicute, a coroa portuguesa também encontrou-se diante da necessidade em monopolizar tal rota, uma vez que a Espanha também passava a se interessar em descobrir uma rota marítima que ligasse Europa e Ásia. Nesse sentido, torna-se importante o Tratado de Alcaçovaz de 1479 que garantia o controle das ilhas Canárias a Espanha, mas também garantia a coroa portuguesa o controle de todas as terras ao Sul das Canárias e a oeste da Guiné (MODELSKI; THOMPSON, 1988; PENHA, 2011). Além disso, o êxito do Tratado de Alcaçovaz para Portugal encontra-se atrelado não apenas ao fato de garantir a Lisboa a manutenção desta rota marítima, mas, fundamentalmente, por garantir aproximadamente um século de expansão portuguesa sem grandes contestações por parte de outras potências europeias (NEWITT, 2004).

Figura 2 - Tratado de Alcaçovaz (1479)

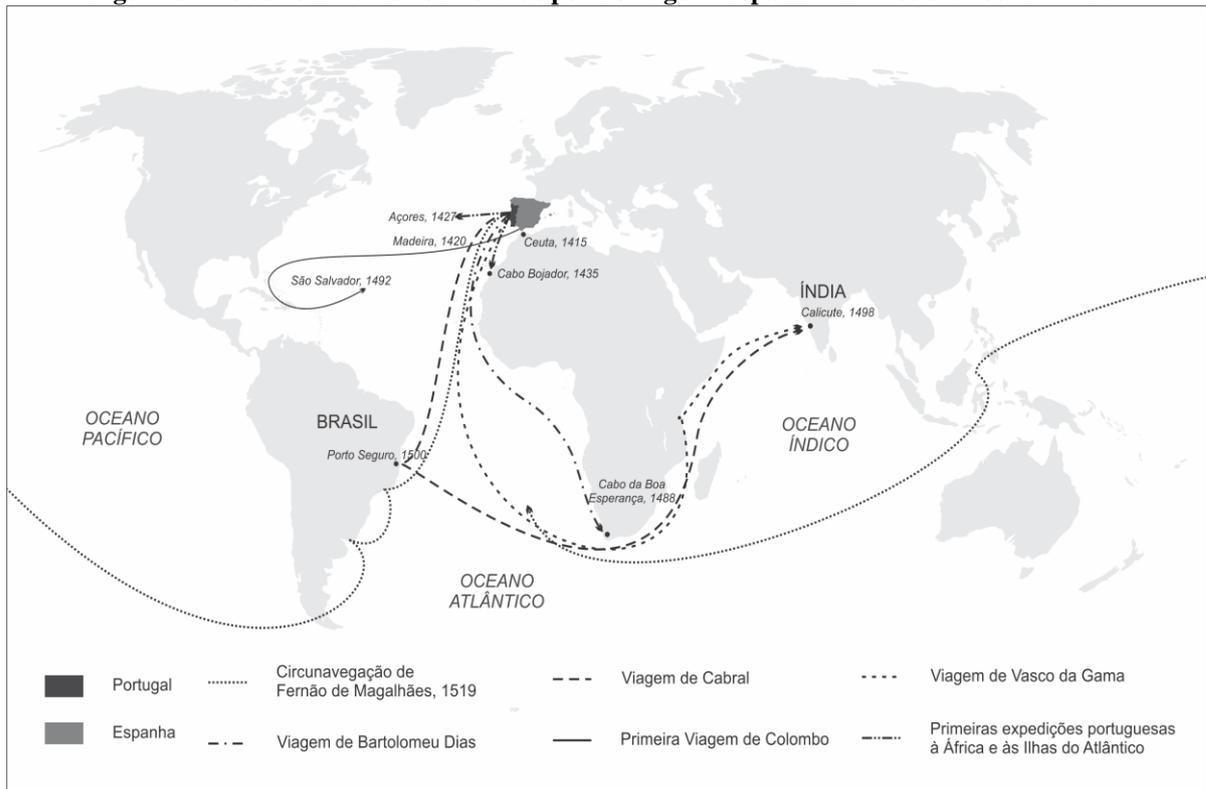


Fonte: Elaborado pelo autor

De fato, ao longo deste período Portugal passou a conquistar novos territórios, tanto do lado sul-atlântico, tal como a Ilha de Ascensão em 1501 (AQUINO, 2008), como também, e, fundamentalmente, do lado asiático, onde houve o controle do Estreito de Malaca, a criação de uma base em Cantão, e a abertura de uma embaixada portuguesa em Pequim (PENHA, 2011), dentre outros que exemplificavam a intensificação nas relações econômicas entre Portugal e o continente asiático. Em suma, através do controle da principal rota comercial marítima do mundo, da descoberta e posse de diversos territórios no além-mar, Portugal se tornava em uma potência marítima de âmbito global durante as décadas finais do século XV e as iniciais do XVI (MODELSKI; THOMPSON, 1988).⁷

⁷ Segundo Penha (2011, p. 29) “Com uma visão global do processo de conquista, [os portugueses] criaram uma estratégia bastante avançada para a época, baseada num sistema de exploração conjunta e combinada em todos os oceanos e nos quatro continentes.”

Figura 3 - Rotas comerciais controladas por Portugal e Espanha entre os séculos XV e XVI



Fonte: Elaborado pelo autor

Todavia, passado este quase um século de monopólio de Lisboa na rota de ligação entre Europa e Ásia, Portugal entrava em declínio como potência marítima global. No âmbito interno, um dos motivos que exemplificam este declínio diz respeito à dificuldade da coroa portuguesa em repor suas embarcações, estas que não eram imunes a naufrágios, nem tão pouco a captura tanto por parte de piratas quanto de outras marinhas (MODELSKI; THOMPSON, 1988). Um segundo fator que intensificou o declínio português refere-se à ascensão de novas potências que também se voltavam à expansão marítima. Neste caso, ainda que desde a ascensão de Portugal como potência marítima global a coroa portuguesa encontrou-se diante de competidores no âmbito marítimo (HORNSBY, 2012), como, por exemplo, a Espanha, em verdade foi a partir de meados do século XVI que a supremacia marítima de Portugal foi, de fato, ameaçada.

Inicialmente, tal ameaça foi resultado das consequências geradas pela União Ibérica ocorrida em 1580. Fruto da crise sucessória do trono português após o fim da dinastia de Avis (1580), quando este foi assumido por Felipe II, rei da Espanha (FAUSTO, 1994; KOOT, 2015), a União Ibérica acabou enquadrando Portugal em uma dinâmica de conflito que já existia entre Espanha e a Holanda, país que não apenas havia rompido com o controle pela

coroa espanhola de seu território (KOOT, 2015; PARTHESIUS, 2010), mas que iniciava sua ascensão como potência hegemônica durante os séculos XVI e XVII (ARRIGHI, 1994).⁸

Basicamente, a constituição da hegemonia holandesa encontrava-se estruturada em dois pilares. O primeiro, de âmbito político-diplomático, foi finalizar com o caos sistêmico⁹ resultante da Guerra dos 30 anos,¹⁰ e constituir uma ampla coalizão das dinastias europeias daquele período, formando o moderno sistema interestatal (ARRIGHI, 1994). Neste cenário, não era do interesse holandês restringir as guerras interestatais, tão pouco em liderar este sistema interestatal europeu, mas sim, que os Estados europeus adotassem o chamado equilíbrio de poder, feito conquistado em 1648 através dos Tratados de Westfalia (ARRIGHI, 1994; ARRIGHI *et al*, 1999).¹¹

O interesse em não liquidar com as guerras caminhava lado a lado ao segundo pilar da hegemonia holandesa, no caso, o papel de intermediário no comércio intraeuropeu e entre a Europa e o mundo (ARRIGHI, 1994). Conforme análise desenvolvida por Arrighi (1995), três são os fatores que levaram ao predomínio holandês no papel de intermediário. O primeiro seria a transformação de Amsterdã no mercado central de moeda e capital da economia mundial via criação da primeira bolsa de valores com pregão permanente (ARRIGHI, 1994).¹²

Já o segundo diz respeito à transformação de Amsterdã no centro de intermediação, controle e armazenamento de cereais advindos da região báltica que seriam distribuídos pela Europa. Por fim o terceiro fator, e não menos importante que os dois anteriores, refere-se à criação das a Companhias Holandesas das Índias Orientais (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie* - VOC) e das Índias Ocidentais (*West-Indische Compagnie* -WIC), que traziam como principais características o direito em exercer o comércio e a soberania nos espaços comerciais ultramarinos; as necessidade em gerar lucros e dividendos para a Holanda, visto

⁸ Para esta tese, entende-se por hegemonia como sendo “à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas”(ARRIGHI, 1994, p. 27).

⁹ Por caos sistêmico, entende-se como “uma situação de falta total, aparentemente irremediável, de organização. Trata-se de uma situação que surge por haver uma escalada do conflito para além do limite dentro do qual ele desperta poderosas tendências contrárias, ou porque um novo conjunto de regras e normas de comportamento é imposto ou brota de um conjunto mais antigo de regras e normas, sem anulá-lo, ou por uma combinação dessas duas circunstâncias. À medida que aumenta o caos sistêmico, a demanda de “ordem” – a velha ordem, uma nova ordem, qualquer ordem! – tende a se generalizar cada vez mais entre os governantes, os governados, ou ambos” (ARRIGHI, 1994, p. 30).

¹⁰ Conflito ocorrido entre 1618 e 1648 fruto da tentativa dos Habsburgos em subjugar os territórios alemães (POTEMKIN, 1966).

¹¹ Para Rosecrance (1987, p.97), Westfália reduziu “al Papa y al Emperador al nível de meros príncipes territoriales, reconociendo la igualdad de derechos de todos los Estados. [...] Cualquier jefe de um Estado territorial fue capaz a partir de entonces de imponer su voluntad si disponía de la fuerzas suficientes.”

¹² Vale ressaltar que a Bolsa de Valores de Amsterdã não foi a primeira bolsa de valores existente na Europa, visto que “[v]ários tipos de bolsas de valores haviam surgido e florescido em Gênova, nas feiras de Leipzig e em muitas cidades hanseáticas no século XV, e os títulos de empréstimos públicos tinham sido negociáveis muito antes disso nas cidades-Estados italianas.” (ARRIGHI, 1995, p.142).

que eram empresas comerciais, e também auxiliavam na gestão do Estado, bem como no controle de guerras em nome da Holanda (ARRIGHI, 1994).

Por um lado, a continuidade das guerras intraeuropeias se tornava em um fator estratégico, visto que sua existência levava ao aumento na dependência de cereais e, por conseguinte, o aumento dos lucros para a Holanda (ARRIGHI *et al*, 1999). Por outro, com o capital em abundância, Amsterdã passaria a financiar viagens para a Ásia, América e África de suas companhias de navegação (KOOT, 2015), com o intuito de garantir a si o papel de intermediário comercial entre a Europa e o mundo. Logo, a tentativa da União Ibérica em implantar o exclusivo colonial, isto é, em monopolizar o comércio colonial através da proibição de outros países a realizarem as atividades comerciais com suas colônias (PENHA, 2011; KOOT, 2015), afetava diretamente na estratégia holandesa de manter-se como principal favorecido na interação entre América Latina e Europa.

Ao por em risco uma das principais características da hegemonia holandesa, a iniciativa espanhola acabou por colocar em risco o império marítimo português, visto que intensificou o papel tanto da VOC quanto da WIC de instrumentos holandeses voltados a combater a União Ibérica, no geral, e a dominar territórios de Portugal, em específico. Tal constatação pode ser realizada a partir da análise que tais companhias passaram a realizar durante o século XVII.

Criada em 1602, a VOC trazia como um dos seus objetivos garantir o monopólio na distribuição das especiarias advindas da Ásia para o continente europeu (KOOT, 2015; PARTHESIUS, 2010). Em linhas gerais, dentro deste objetivo é possível destacarmos dois momentos distintos que simbolizaram a contestação do domínio português na Ásia (PARTHESIUS, 2010).¹³ Entre sua criação até a década de 1630, buscou-se fortalecer a presença dos navios holandeses no continente asiático, utilizando, principalmente, da rota do Cabo, constituindo-se como intermediário comercial entre o continente asiático e o europeu, e, embora tivesse o interesse em controlar Moçambique, Goa e Malaca, territórios pertencentes a Portugal, houve apenas o controle de parte da ilha de Java (próximo ao estreito de Sunda) estabelecida um entreposto holandês (PARTHESIUS, 2010).

¹³ Segundo Emmer (2015, p. 32) “a [VOC] em si era única, tanto na organização, bem como no tamanho. Em determinados momentos, ela empregava mais de 40.000 pessoas e poderia reivindicar a ser o maior empreendimento comercial no mundo. A Companhia construía seus próprios navios, os maiores navios existentes naquele momento. A demanda por mão de obra era tão grande que anualmente milhares de jovens alemães e escandinavos migraram para as cidades portuárias holandesas, a fim de serem contratados pela [VOC]. O volume de negócios entre os funcionários da Companhia no mar ou na Ásia foi muito elevado: entre 1600 e 1800, a [VOC] trouxe um milhão de homens para a Ásia dos quais apenas um terço voltou para casa vivo.”

Durante este primeiro momento o objetivo holandês não era entrar em atrito com outras potências europeias que possuíam territórios na Ásia. Entretanto, já durante o segundo momento, entre 1630 até 1660, isto é, no ápice da hegemonia holandesa, o que se viu foi a intensificação dos entrepostos comerciais, criação de fortificações e controle de alguns territórios que, até então, pertenciam a Portugal. De acordo com análise desenvolvida por Parthesius (2010), é possível indicar que a pirataria e o roubo de embarcações de Portugal foi uma das estratégias do governo holandês em enfraquecer a presença portuguesa na Ásia.¹⁴ Já a outra, em um momento posterior, foi conquistar territórios como o estreito de Malaca em 1648, o atual distrito Negapatão na Índia, a expulsão dos portugueses do Ceilão (atual Sri Lanka), ambos em 1658, dentre outros que, diretamente afetavam o predomínio português na Ásia (PARTHESIUS, 2010).

Diferentemente do êxito holandês com a VOC, a WIC foi modesta em suas conquistas. Criada na década de 1620 a WIC voltou-se a busca em controlar territórios pertencentes a Portugal de ambos os lados do Atlântico Sul. No lado americano, o principal objetivo era controlar os territórios produtores de açúcar, inicialmente Salvador (1624) e posteriormente Pernambuco (1630). Já no lado africano, buscou-se controlar o território de Angola em 1641 (FAUSTO, 1994; 2007). Entretanto, em todas estas circunstâncias, a busca em continuidade no controle de tais territórios não foi efetivada, visto que Portugal garantiu o controle destes entre 1648 e 1654 (PENHA, 2011; FAUSTO, 1994; 2007).

Discutindo acerca deste disparate entre o sucesso alcançado com a VOC e o fracasso da WIC, Koot (2015) indica que tal condição encontrava-se atrelada aos cenários distintos existentes no lado asiático e no Atlântico Sul. Em sua visão, enquanto que na Ásia o sistema comercial existia há séculos, logo, a estratégia da VOC foi se adequar a um cenário caracterizado por uma dinâmica comercial caracterizada tanto pela existência de potências asiáticas como também pela relação com os europeus. No caso do Atlântico Sul, a dinâmica comercial - caracterizada pelo comércio e pelo transporte - foi criada e controlada por Portugal e Espanha por quase um século.

Além disso, quando a Holanda buscou ser mais presente na bacia sul-atlântica, encontrou-se diante de concorrentes como França e Inglaterra (KOOT, 2015). Corroborando com Koot (2015), Emmer (2015) considera que paralelamente a este cenário de ascensão de

¹⁴ Segundo Parthesius (2010, p. 36), “The Dutch government sanctioned the capture of enemy ships and the division of a part of the spoils amongst the crew. Soon the capture of ships became an important strategy of Dutch Asian trade: the capture of Portuguese ships proved to be a rich source of commodities such as porcelain from China”

outras potências no Atlântico Sul, a WIC não foi capaz de controlar seus territórios conquistados de Portugal, como também não foi capaz de controlar o comércio existente entre os dois lados do Atlântico, visto que tanto o Brasil quanto Angola estiveram sob a égide holandesa por um período de 15 anos, entre 1630 e 1645, tempo considerado pelo autor como insuficiente para criar um império no Atlântico Sul.

Figura 4 - Territórios controlados pela Holanda entre os séculos XVI e XVII



Fonte: Elaborado pelo autor

Independentemente das motivações apresentadas por Koot (2015) e Emmer (2015) referentes à discrepância nos resultados da VOC e da WIC, em verdade a atuação de ambas foi importante para a Holanda na restrição do império ultramarino de Portugal. Além disso, com a diminuição dos territórios portugueses na Ásia (VOC) e a invasão dos territórios nas duas margens sul-atlânticas (WIC), a Holanda alterou a interação entre Atlântico Sul e Portugal, uma vez que se até a União Ibérica a bacia sul atlântica tinha sua relevância atrelada ao Oceano Índico, a partir de então, o Atlântico Sul passou a ser não apenas a principal região para Portugal, mas sim vital para a continuidade de Lisboa como potência marítima. É nesse contexto de ascensão holandesa e declínio português, que as colônias do Brasil e da África do Sul seriam impostas a dinâmicas diferentes, fator que inauguraria o início do descompasso de ambas com relação à importância do Atlântico Sul.

2.1.1 A dimensão do Atlântico Sul para o Brasil durante as transformações sistêmicas

No ano de 1500, Pedro Álvares Cabral chegava ao território brasileiro. Independentemente se foi um equívoco de navegação, ou se, anteriormente, algum outro grupo europeu, inclusive os próprios portugueses, havia chegado no território brasileiro antes de tal data (FAUSTO, 1994), em verdade foi a partir deste acontecimento que se iniciava a interação do Brasil, Portugal e Atlântico Sul. Nesse sentido, levando em consideração a história política e econômica do Brasil, é possível encontrarmos três momentos distintos nesta interação durante o período de chegada de Pedro Álvares Cabral até o final da União Ibérica.

O primeiro, que a partir da análise desenvolvida por Fausto (1994) equivaleria entre 1500 até 1549, seria caracterizado pela tentativa da coroa portuguesa em reconhecer e controlar o território brasileiro, bem como em criar um escasso comércio da colônia. Ao longo destes 49 anos, é possível indicar que a atuação de Lisboa no Brasil foi restrita a determinados territórios da costa brasileira, marcada tão somente por tentativas frustradas de administração, seja via feitorias, seja por meio das capitanias hereditárias (FAUSTO, 1994).¹⁵

Tal restrição, que em certa medida caminhava lado a lado ao desinteresse de Portugal pelo território brasileiro, exemplificava a fase de atrelamento por parte de Lisboa da importância do Atlântico Sul ao Oceano Índico, uma vez que durante este período a interação entre Brasil, Atlântico Sul e Portugal era marcada pela maior valorização e intensificação da rota comercial desenvolvida por Portugal com a Ásia, em detrimento do Brasil. De fato, enquanto havia a restrição da atuação lusitana em território brasileiro, no lado asiático Lisboa criava iniciativas como a abertura de embaixada na China, o controle e o fortalecimento de sua presença em territórios na Índia e no Estreito de Malaca, dentro outras que simbolizavam a tentativa de Portugal em estreitar suas relações econômicas no continente asiático (PENHA, 2011) e monopolizar o controle da rota marítima entre Europa e Ásia.

Além dos ganhos com a arrecadação advinda do Brasil serem inferiores a de seus territórios existentes na Índia (FAUSTO, 1994), esta tendência em valorizar seus territórios no continente asiático se comparado com o brasileiro, também se encontrava atrelada a falta de

¹⁵ Discutindo acerca das capitanias-hereditárias, Fausto (1994, p. 44) indica que “[o] Brasil foi dividido em quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários. [...] Os donatários receberam uma doação da Coroa, pela qual se tornavam possuidores mas não proprietários da terra. Isso significava, entre outras coisas, que não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificá-la ou mesmo extingui-la. A posse dava aos donatários extensos poderes tanto na esfera econômica (arrecadação de tributos) como na esfera administrativa. A instalação de engenhos de açúcar e de moinhos de água e o uso de depósitos de sal dependiam do pagamento de direitos; parte dos tributos devidos à Coroa pela exploração de pau-brasil, de metais preciosos e de derivados da pesca cabiam também aos capitães-donatários.”

grandes concorrentes que representassem ameaça ao domínio português do Brasil (NEWITT, 2005; EMMER, 2015). Tal constatação pode ser encontrada no caso da França, reino que desde as primeiras décadas do século XVI vinha realizando trocas comerciais com o nativo brasileiro (SIMONSEN, 2005), mas que somente em 1555 representou ameaça ao domínio português, visto que motivados pela não aceitação do Tratado de Tordesilhas, buscaram invadir e controlar o território do Rio de Janeiro, (FAUSTO, 1994).

Após este momento de desinteresse, Portugal passou a ser mais atuante no território brasileiro, principalmente com o advento do ciclo da cana-de-açúcar e, assim, inaugurou o segundo momento na interação entre Brasil, Atlântico Sul e Portugal. Embora iniciada em 1533 por Martin Afonso de Souza em São Vicente (SIMONSEN, 2005), a plantação de cana-de-açúcar foi intensificada a partir de 1570 (FAUSTO, 1994), fator que transformou o Brasil-colônia no principal produtor mundial de açúcar, e levou os territórios de Pernambuco e de Salvador a se tornarem nos principais produtores deste tipo de mercadoria (DISNEY, 2009).¹⁶

Nesse sentido, o advento deste ciclo levou a transformação na interação entre Brasil, Atlântico Sul e Portugal, uma vez que outro elemento passou a fazer parte desta relação, no caso, o continente africano. De fato, o aumento da produção do açúcar levava a necessidade de aumento no número de mão de obra (NEWITT, 2005), esta que seria suplantada através da utilização de escravos advindos inicialmente das regiões de Daomé (atual Benin), e, a partir do século XVII viria do Congo e de Angola (RODRIGUES, 1964).

Em linhas gerais, o uso de escravos já era uma prática explorada pela Coroa portuguesa desde os anos iniciais do século XVI quando passaram a utilizar deste tipo de trabalho na Costa da Mina (região litorânea da África Ocidental). No entanto, no caso brasileiro, a entrada a partir dos anos iniciais da segunda metade do século XVI (DISNEY, 2009) daria início ao comércio triangular entre Brasil, Portugal e África, impactando diretamente na importância do Atlântico Sul. Basicamente, este comércio era pautado no Brasil (principal receptor de escravos africanos); nos territórios africanos anteriormente indicados (principais fornecedores de mão de obra escrava); e Portugal (este que fazia o papel de intermediário entre Brasil e África) (ALENCASTRO, 1992; DISNEY, 2009; PENHA, 2011).

Por tal comércio, o Atlântico Sul passou a ser a principal rota marítima de ligação do Brasil com o mundo. Além disso, com a intensa dependência de mão de obra escrava para o

¹⁶ Como afirmado por Simonsen (2005, p. 141), “Foi o açúcar que constituiu a base econômica da implantação definitiva do europeu no Brasil.”

funcionamento da produção açucareira, principalmente na Bahia e em Pernambuco (FAUSTO, 1994; DISNEY, 2009);¹⁷ o Brasil colônia passou a ser cada vez mais dependente das regiões exportadoras de escravos, fator criador de uma dinâmica em que transformava o Atlântico Sul não como elo de separação entre Brasil e África, mas sim de ligação.

Paradoxalmente, a riqueza que Portugal vinha conquistando com a produção de açúcar acabou por se tornar em um dos motivos que levaria ao seu enfraquecimento e, conseqüentemente, alteraria a agora renovada interação entre Brasil, Atlântico Sul, Portugal e África.¹⁸ Neste caso, o terceiro momento em tal interação inicia-se na década de 1580 com a União Ibérica e se encerra em meados do século XVII, com a saída dos holandeses dos territórios pertencentes a Portugal na América do Sul e no continente africano nos anos iniciais da década de 1650.

Conforme analisado anteriormente, foi durante este período que a Espanha buscou impor o exclusivo colonial na exportação do açúcar advindo do Brasil rumo ao continente europeu, atitude que afetava diretamente em um dos pilares da hegemonia holandesa (ser intermediário no comércio entre a Europa e o mundo), e que acabou por levar Amsterdã a dominar alguns territórios de Portugal na Ásia, como forma de controlar tanto os territórios sul-atlânticos anteriormente indicados, como também manter-se como intermediária neste comércio.¹⁹ Neste caso, o controle dos territórios das margens do Atlântico Sul era visto como necessário, uma vez que Amsterdã havia compreendido que o desenvolvimento da produção açucareira em Recife e em Olinda era dependente da mão de obra escrava africano. É nesse sentido, que a WIC buscou controlar o território de Angola em 1641 (RODRIGUES, 1964; FAUSTO, 1994; 2007).²⁰

¹⁷ Discutindo acerca disso, Disney (2009, p. 235) expõe que: “However, by about 1560 sugar was well entrenched, particularly in Pernambuco and Bahia. Rapid expansion followed, and Brazil soon became the world’s largest exporter, the industry reaching the peak of its early colonial prosperity shortly before the Dutch conquest of Pernambuco in 1630. By that time there were some 350 sugar mills in the country, of which about 150 were in Pernambuco, eighty in Bahia and sixty in Rio de Janeiro.” Além disso, parafraseando o padre Antônio Vieira, Rodrigues (1964, p. 17) indica que “Sem negros não há Pernambuco e sem Angola não há negros.”

¹⁸ Discutindo acerca disso, Simonsen (2005, p. 141), indica que “[o] açúcar que havia caído em 1506 ao preço de 300 réis por arroba, pouco mais de 2 gramas ouro, foi de novo subindo até alcançar, em fins do século XVI, preço em ouro 6 vezes maior; e 7 vezes mais, quando atingiu, na primeira metade do século XVII, o período do seu apogeu.”

¹⁹ Discutindo sobre a riqueza deste comércio, Simonsen (2005, p. 155), indica que “[a] pesar da destruição de várias fazendas e engenhos e das dificuldades da mão-de-obra e de lutas constantes com os antigos donos da terra, já em 1639 conseguiram os novos ocupantes [os holandeses] exportar 33.000 caixas, mais de 600.000 arrobas.”

²⁰ Segundo Rodrigues (1964, p. 18-19), “Foi no Recife (...) que se organizou a forte expedição comandada pelo Almirante Cornelis Jol e o Coronel James Henderson, de 21 navios, com 3.000 homens, entre os quais 240 índios. Aos 30 de maio de 1641 a expedição deixava o Recife e aos 23 de agosto ancorava em Luanda, ocupando-a em três dias. (...) Pensou-se a princípio, em subordinar o governo de Angola holandesa ao Brasil

Embora o período de controle holandês dos territórios portugueses no Atlântico Sul tenha sido curto, é inegável que seu acontecimento foi importante, uma vez que demonstrou outra faceta na interação entre Brasil, Atlântico Sul, Portugal e África, no caso, a não dependência de Lisboa na dinâmica entre Brasil e África.²¹ Reflexo disso pode ser encontrado já no fim da União Ibérica, quando mesmo havendo a recuperação da coroa portuguesa dos territórios então dominados pelos holandeses, tornou-se claro a não mais dependência da metrópole no fortalecimento da relação Brasil-África. Discutindo acerca disso, Penha (2011, p. 37-38) indica que:

[...] as dificuldades em centralizar os fluxos comerciais Brasil-África, demonstraram que esse comércio era condicionado, não pela economia metropolitana, mas sim pela economia brasileira. Em face da decadência portuguesa na navegação e no comércio, os colonos brasileiros decidiram tomar a iniciativa de incrementar o comércio atlântico, que acabaria controlado por eles a partir dos portos de Salvador e do Rio de Janeiro, absorvendo todo o comércio e navegação de Angola, com exclusão de Portugal. Os próprios navios negreiros, gradativamente, passaram a ser fabricados no Brasil, em estaleiros do Recôncavo Baiano e na Bahia de Guanabara [...].

De fato, o vácuo deixado por Portugal quando na União Ibérica, somado a dependência da mão de obra escrava para o desenvolvimento da produção açucareira (RODRIGUES, 1964; FAUSTO, 1994), foram motivos que levaram o Brasil colônia a fortalecer seus laços com as regiões exportadoras entre 1580 e 1640, e, mesmo com o fim da União Ibérica, o que se viu foi não apenas a continuidade, mas sim a intensificação de tal interação, visto que a necessidade deste tipo de mão de obra escrava caminhava lado a lado ao declínio econômico e naval de Portugal (PENHA, 2011). Esta dinâmica caracterizada pela interação entre Brasil, Atlântico Sul e África, novamente seria alterada com o advento da Inglaterra, país que havia auxiliado Portugal em seu rompimento com a União Ibérica e que, por tal apoio, passava a controlar diversos territórios lusitanos no continente asiático (FAUSTO, 1994; NEWITT, 2005; PENHA, 2011).

holandês, como já o era praticamente sob o domínio português, embora na teoria separasse Portugal os governos das possessões brasileiras das africanas.”

²¹ Como indicado por Rodrigues (1964, p. 22), “daí em diante [a partir de 1651], a vida de Angola depende mais do Brasil, a tal ponto que os seus próximos governadores e funcionários mais responsáveis iam daqui e não da Metrópole e consideravam como dominantes os interesses do Brasil.”

2.1.2 A África do Sul como elo entre o Ocidente e o Oriente

Semelhantemente ao Brasil, a relação da África do Sul com o Atlântico Sul teve início com Portugal, primeiro em 1488, quando Bartolomeu Dias contornou o Cabo da Boa Esperança (PENHA, 2011), e posteriormente com Vasco da Gama em 1497, quando este buscou realizar contato com os nativos sul-africano em *Mossel Bay*, e legitimar a descoberta de Portugal daquele território (RIBEIRO; VISENTINI, 2010).²² Já na primeira década do século XVI, mais especificamente em 1510, a relação entre o território sul-africano e a coroa portuguesa foi marcada pela missão exploratória da região do Cabo, pelo então vice-rei de Portugal, Francisco de Almeida, foi morto por um grupo de nativos conhecidos como *khoi*, fato que levou a Coroa portuguesa a buscar, inicialmente em Santa Helena e, posteriormente, em Moçambique, criar suas bases de apoio para a melhor viabilidade da rota do Cabo (THOMPSON, 2001; PEREIRA, 2010).

Diferentemente do Brasil, cuja colonização foi realizada por Portugal, a África do Sul foi colonizada primeiramente pela Holanda e, a partir de 1806, pela Inglaterra. Por um lado, é possível indicar que a diferença cronológica existente entre a chegada dos holandeses e a entrada dos ingleses não alterou o rumo que a África do Sul seguiria a partir do século XVII até os anos finais do século XIX, visto que o papel imposto a região do Cabo foi mantido, isto é, de servir como entreposto de abastecimento para navegantes holandeses e ingleses que se direcionavam para a Ásia. Por outro, também é possível indicar que ao longo deste período o Atlântico Sul não ganhou a mesma importância para África do Sul se comparado com o Brasil, visto que a região do Cabo sempre esteve atrelada aos impérios asiáticos da Holanda e da Inglaterra.

No ano de 1652 Jan van Riebeeck chegava em *Table Bay* (região do Cabo) e iniciava a fase de colonização da Holanda sobre a região do Cabo. De modo geral, o desejo em criar uma base de apoio aos navegantes naquela região já era antiga, vinha, como indicado anteriormente, desde a tentativa frustrada da coroa portuguesa em 1510, como também por navegantes franceses, ingleses e holandeses que, principalmente no final do século XVI, bem

²² Discutindo acerca dessa passagem, Ribeiro e Visentini (2010, p. 22), indicam que “Em Mossel, os portugueses trocaram braceletes de cobre por bois com os Khoikhoi, que se aproximavam do litoral com seu gado. Nesse contato, Vasco da Gama vislumbrou alguns nativos utilizando seus bois como montaria e como animais de carga. Após doze dias de estada, ocorreu um confronto e os portugueses retiraram-se. Antes, porém, erigiram um “padrão de pedra” tomando posse da região para o rei de Portugal. Os navegantes aplicavam o direito dado pela Bula Papal de dominar e conquistar para a cristandade todas as terras descobertas ou por descobrir através dos mares ao oriente das Tordesilhas. A bula estabelecia, a bem da verdade, o monopólio de Portugal e legitimava qualquer tipo de ação. Logo após a retirada, os Khoikhoi derrubaram o padrão.”

como copiando Portugal, começavam a utilizar a rota do Cabo como meio de chegar à Índia (THOMPSON, 2001).

Todavia, mesmo diversos países demonstrando tal interesse, foi somente nos anos iniciais da segunda metade do século XVII que a VOC deu início a colonização da região (BRANCO, 2003; PEREIRA, 2010). Em certa medida, é possível indicar que a criação de uma base de apoio aos navegantes holandeses na região do Cabo se enquadrava em dois momentos distintos da Holanda. O primeiro refere-se ao fracasso da WIC em manter o controle dos territórios que pertenciam a Portugal nas margens do Atlântico Sul e que haviam sido invadidos pelos holandeses durante a primeira metade do século XVII. Neste caso, conforme analisado anteriormente, além de ter levado a coroa portuguesa a garantir o controle destes entre 1648 e 1654 (PENHA, 2011; FAUSTO, 1994; 2007), o fracasso da WIC não apenas fez com que Portugal fortalece-se sua atuação no Atlântico Sul (MODELSKI; THOMPSON, 1988; PENHA, 2011), como também impossibilitou a criação de um império marítimo holandês na bacia sul-atlântica (EMMER, 2015).

O insucesso no controle de Salvador, Olinda e Recife no Brasil, e em Angola na África, levou a Holanda a voltar-se principalmente no continente asiático. Neste segundo momento que cronologicamente diz respeito ao período entre 1630 e 1660, Amsterdã intensificou a atuação da VOC em garantir o monopólio na distribuição das especiarias advindas da Ásia para o continente europeu (KOOT, 2015; PARTHESIUS, 2010). Neste contexto, seja via pirataria ou roubo de embarcações portuguesas, seja via conquista de territórios asiáticos que pertenciam a coroa portuguesa (PARTHESIUS, 2010), o êxito conquistado com a VOC levou a Holanda a cada vez mais voltar-se para o continente asiático. Em síntese, o sucesso da VOC em contrapartida ao fracasso da WIC, fez com que a Holanda enfatiza-se no continente asiático, transformando o Atlântico Sul somente como parte da rota de ligação entre Amsterdã e Ásia, bem como tornasse a base de apoio em *Table Bay*, esta vista como estratégica para a continuidade dos objetivos da VOC.

Inicialmente, controlar *Table Bay* não necessariamente representava algum interesse holandês de colonização do Cabo (THOMPSON, 2001; BRANCO, 2003; PEREIRA, 2010). Em verdade, a chegada de 80 homens junto com Jan van Riebeeck trazia como objetivo tão somente construir uma base que garantisse alimentos para os navegantes holandeses que por lá passavam. Entretanto, o aumento no fluxo de navegantes que passavam por tal região, levou a necessidade de maior produção agrícola para suprir a necessidade destes e, por conseguinte, aumentou o número de colonos, como também a ocupação de terras aráveis para

a produção de alimentos (BRANCO, 2003). Em outras palavras, mesmo não havendo o interesse, a chegada holandesa acabou por iniciar a colonização da África do Sul.

A colonização da África do Sul foi caracterizada por dois fatores. O primeiro diz respeito à interação simbolizada pela chegada de levas de imigrantes europeus a região do Cabo, juntamente com a interiorização dos *bôeres* para regiões ao Sudeste do Cabo.²³ Reflexo disso pode ser visto a partir de 1688, quando centenas de huguenotes (protestantes calvinistas) chegaram ao Cabo, motivados pela perseguição religiosa sofrida na Europa (BRANCO, 2003; PEREIRA, 2010). Consequentemente, com a constante chegada de novas levas de imigrantes, bem como pela concentração das melhores terras junto aos agricultores ricos e aos funcionários da VOC, a população *bôer* pobre se deslocou para o interior da África do Sul, rumo ao Sudoeste, fator que *a posteriori*, levará a guerra contra os nativos daquela região (BRANCO, 2003). Em passagem de Ribeiro e Visentini (2012, p. 28), torna-se claro o impacto que tal cenário causaria na sociedade sul-africana. Segundo os autores:

As disputas com a Companhia Holandesa das Índias Orientais, a emergência de uma burguesia comercial no Cabo, as lutas por terra e gado com os africanos, juntamente com o calvinismo dos colonos e a sua africanização, definiram uma identidade que se forjou ao longo do século XVIII e se consolidou na luta contra os britânicos ao longo do século XIX. A identidade *afrikaner* possuía características religiosas (calvinismo, crença na predestinação de um povo eleito), psicológicas (iniciativa, independência), linguísticas (o *afrikaans* é constituído por um holandês arcaico acrescido de elementos do português, do inglês, de línguas asiáticas e, principalmente, das línguas africanas da região), e, estrutura socioeconômica (patriarcalismo) e tecnológica (adoção das tecnologias de criação e agricultura africanas mescladas com as de origem holandesa). Tal identidade era fortemente paternalista, preconceituosa e discriminatória.

Paralelamente a esta primeira, a segunda característica - e mais importante para o nosso intento - refere-se ao predomínio do trabalho escravo, este utilizado tanto na agricultura e na criação de gado na colônia (BRANCO, 2003), como também em tarefas relacionadas à área urbana da colônia do Cabo (WARD, 2003; ROSS, 2013). Inicialmente buscou-se utilizar mão de obra de populações nativas da região do Cabo, entretanto, seja pelo crescimento da colônia, seja pela dificuldade em utilizar desta mão de obra, que já não mais aceitava os baixos salários e as precárias condições de trabalho (BRANCO, 2003), a iniciativa tomada

²³ De acordo com Pereira (2012, p. 43), *bôer* “[s]ignifica “fazendeiros” ou “camponeses” em *afrikaan*, língua que evoluiu a partir do holandês, falada pelos primeiros colonos do Cabo. No século XVIII, o termo referia-se aos camponeses brancos, mas no século XIX passou a ser usado para *africâneres* em geral, para habitantes brancos das repúblicas dos *voortrekkers*, ou para aqueles que lutaram do lado republicano na Guerra Sul-Africana (“Guerra dos Bôeres”). Quando usado por não *africâneres*, o termo passou a ter conotação depreciativa – para os ingleses, sugeria atraso e falta de cultura, e, entre os negros, era usado para qualquer pessoa branca associada ao racismo e ao *apartheid*.”

para a resolução de tal desafio se deu através da importação de mão de obra escrava advinda das colônias holandesas na Ásia (ROSS, 2013).²⁴

Diferentemente do Brasil, cuja maioria dos escravos advinha da região do Golfo da Guiné e de Angola (FAUSTO, 1994; 2007), ou seja, de territórios pertencentes a Portugal no continente africano, o caso sul-africano foi marcado pela importação de mão de obra advindo, majoritariamente, de territórios pertencentes ao Oceano Índico, tais como Madagascar, Ilhas Maurício, Moçambique, Índia, Ceilão (atual Sri Lanka), dentre outros (CAMPBELL, 2008; WARD, 2003). No entanto, é possível indicarmos que a entrada de escravos foi tão intensa quanto à brasileira, uma vez que só da Indonésia, principalmente das regiões de Célebes Meridional e Batávia (atual Jacarta), chegava, aproximadamente, uma média de 7.000 escravos por ano (ROSS, 2013). Além disso, entre 1652 e 1786 foram realizadas pela VOC 39 expedições voltadas para adquirir escravos nos territórios de Madagascar, e, em menor número, para Moçambique e Somália. Neste caso, o total de escravos conquistados foi de 4.300, sendo em torno de 66% (2.820), advindo de Madagascar (ROSS, 2013).²⁵

A partir da década de 1770, inicia-se o declínio do tráfico de escravos na colônia do Cabo. Neste caso, três fatores tornam-se importantes, sendo os dois primeiros de ordem interna, mas especificamente por orientação da VOC, e o terceiro relacionado às transformações no sistema internacional. Referente às duas primeiras, o que se viu foi à tentativa da VOC em controlar de modo mais efetivo a entrada de escravos na colônia, principalmente após o assassinato de um oficial da VOC realizado por um escravo advindo de Sumatra. Paralelamente a tal assassinato, o segundo motivo da VOC seria a tentativa de controlar o número de traficantes estrangeiros de escravos que atuavam principalmente em *Table Bay* e *Simonstown* (ROSS, 2013).²⁶ Por fim, o terceiro fator foi à tomada por parte da Inglaterra da colônia do Cabo e, conseqüentemente, do combate inglês a escravidão na colônia. Inicialmente, entre 1795 e 1803, a diminuição do número de escravos que entravam

²⁴ Discutindo acerca do impacto do trabalho na sociedade sul-africana, Pereira (2012, p. 35-36), indica que “[a] contínua importação de escravos e a expansão da força de trabalho não branca impediram o crescimento de uma classe trabalhadora branca. Dessa forma, como o trabalho servil não garantia “dignidade ao homem branco”, o padrão de distinção de classe passou a ser definido pela cor.”

²⁵ Discutindo acerca da diferença de valor entre escravos, Ross (2013, p. 210), expõe que: “There are, however, suggestions that there was a price differential in favour of females in Batavia, at least in the late eighteenth Century, but that this did not hold for the Cape. If this is the case, it may go some way towards explaining the massive sexual imbalance among the Cape slave population, which among adults was in the order of five men to each woman.”

²⁶ Vale ressaltar que esta tentativa em restringir o número de escravos existentes na colônia do Cabo por motivos internos já era encontrado nas décadas iniciais do século XVIII. Segundo Pereira (2012, p. 35), “Em 1717, devido ao grande número de escravos na colônia, passou-se a questionar o Conselho de Política [órgão voltado à administração da colônia] sobre a possibilidade de abolição. No entanto, a decisão foi contrária e a importação de escravos tornou-se política oficial.”

no Cabo, em torno de 2.000, trouxe como consequência a elevação do valor do escravo para o dobro do preço. Já a partir de 1806, quando a Inglaterra passou em definitivo a controlar a colônia do Cabo, este número chegou a 300 (ROSS, 2013).

Em suma com a dominação inglesa da colônia do Cabo, a Holanda perdia seu principal entreposto no continente africano. No entanto, ao longo deste quase um século e meio de dominação, Amsterdã acabou por imbuir o território sul-africano em uma dinâmica voltada ao continente asiático. De fato, seja pelo amplo império holandês na Ásia em detrimento de sua fragilidade no Atlântico Sul; seja pela intensa utilização de escravos advindos dos territórios margeados pelo Oceano Índico; em verdade, fora o continente europeu, as principais interações da África do Sul ocorriam em direção a Ásia, fator que tornava o Oceano Índico mais valorizado que o Atlântico Sul. Além disso, com a transição hegemônica entre Holanda e Inglaterra, país que também possuía na Ásia parte importante de seu império ultramarino, a colônia do Cabo manter-se-ia dentro deste descompasso, entretanto imbuída em uma dinâmica afro-asiática.

2.2 DECLÍNIO HOLANDÊS, ASCENSÃO DA INGLATERRA E AS DIVERGÊNCIAS ENTRE BRASIL E ÁFRICA ACERCA DO ATLÂNTICO SUL

Conforme analisado anteriormente, um dos pilares da hegemonia holandesa havia sido a criação do sistema interestatal através dos Tratados de Westifália em 1648 (ARRIGHI, 1994; ARRIGHI *et al*, 1999). Por um lado, a proposta holandesa em criar tal sistema não tinha como interesse realizar qualquer tipo de governança do sistema (ARRIGHI, 1994), mas sim em garantir a existência do Estado holandês, uma vez que uma das novidades de Westifália foi à introdução do respeito à soberania do Estado (ROSECRANCE, 1987; WATSON, 2008).²⁷ Por outro, tal estratégia não garantia a pacificação do continente europeu, visto que não era voltada a minimização das guerras interestatais. Neste caso, a escolha holandesa que a tornou hegemônica, paradoxalmente, criava um cenário que levaria ao seu

²⁷ Discutindo acerca disso, Watson (2004, p. 265) indica que “[...] a Ordem de Vestifália [Westifalia], negociada pelos governantes soberanos, legitimou uma colcha de retalhos de independências na Europa. As fronteiras que separavam os Estados daqueles soberanos eram claramente desenhadas, com uma linha grossa; e o que acontecesse dentro daquela linha era da competência exclusiva daquele Estado. A soberania, sobretudo quando aplicada aos principados do império, legitimava a expansão do conceito de *cujus regio ejus religio*; a ruptura da igreja universal agora se refletia na ruptura da estrutura laica da Europa. [...] A Ordem de Vestifália [Westifalia] foi imposta pelos vencedores sobre os vencidos; e os objetivos da coalizão vencedora tornaram-se o direito público da Europa. Os Habsburgos foram obrigados a abandonar seus objetivos hegemônicos.”

declínio, fato consubstanciado a partir das guerras Anglo-holandesas ocorridas ao longo da segunda metade do século XVII (MODELSKI; THOMPSON, 1988; ARRIGHI *et al*, 1999).

A rivalidade entre Inglaterra e Holanda já era encontrada a partir do século XVI e era motivada pela disputa comercial no Báltico, no Norte da Europa e na Península Ibérica; pela diferença de ambos acerca da liberdade dos mares; pelo aumento da concorrência colonial em partes da Ásia e do continente Americano, dentre outros motivos (LEVY, 1999).²⁸ Entretanto, foi a partir da segunda metade do século XVII que Londres e Amsterdã passariam a entrar em conflito. Inicialmente, a primeira guerra Anglo-holandesa (1652-1654) esteve atrelada a adoção do Ato de Navegação de 1651, cujo imperativo era de que na relação entre Londres e outros países, as importações para Inglaterra deveriam ser exclusividade de navios ingleses ou daqueles que transportavam as mercadorias de seu país natal (STEVENS; WESTCOTT, 1920). Já na interação entre Londres e suas colônias, tal ato era fazer com que o comércio fosse restrito somente a mercadores ingleses (ARRIGHI *et al*, 1999). Logo, com tal iniciativa, Londres acabava por seguir os mesmos passos da União Ibérica, ou seja, romper com o domínio holandês no papel de intermediário comercial entre a Europa e o mundo.²⁹

Posteriormente, já durante a década de 1660, o caráter anti-Holandês novamente foi exposto com a busca em monopolizar o controle do tráfico de escravos advindos da África Ocidental (ARRIGHI *et al*, 1999), e a criação de outro Ato de navegação (1660), este voltado ao desejo inglês em intensificar o controle das importações (LEVY, 1999). Tais escolhas levaram a uma segunda Guerra Anglo-holandesa (1665-1667), esta novamente caracterizada pela derrota de Amsterdã que, conseqüentemente, acabou por diminuir a atuação holandesa no comércio do Atlântico e garantiu a Inglaterra controlar os territórios de Nova York, Nova Jersey e Delaware na América do Norte (ARRIGHI *et al*, 1999).

Motivada pela não aceitação por parte de Amsterdã, da criação de postos de pedágio nos rios *Scheldt* e *Maas*, ambos com nascedouro na França (ARRIGHI *et al*, 1999), a terceira Guerra Anglo-holandesa ocorreria entre os anos de 1672 e 1674 e, semelhantemente as

²⁸ Para este trabalho, consideramos como rivalidade a dinâmica indicada por Colaresi, Rasler e Thompson (2008, p. 4), a saber: “[...] there are at least four common denominators that are susceptible to analysis, generalization, and theory-building/testing. First, these strategic rivalries are competing over largely unresolved, distinctive goal incompatibilities. Both sides want things that the other side denies them and they have not devised a way to compromise. Second, the competitive actions within each rivalry combine to form a stream of conflict, rather than wholly separable events. Third, this stream of conflict alters the way objective events are perceived, increasing the escalatory potential of even presumably innocuous events. Adversaries believe that they have ample reason to mistrust the opposite side. Fourth, there is considerable variation in the intensity of competition over time in each case, as conflict is punctuated with periods of cooperation.”

²⁹ Segundo Arrighi *et al*. (1999, p. 53), “[...] os holandeses perderam a guerra e foram obrigados a reconhecer as Leis de Navegação [Ato de Navegação de 1651], ao mesmo tempo em que, segundo as estimativas, perderam 1.000 a 1.700 navios para os ingleses durante o conflito.”

anteriores, também era voltada ao enfraquecimento do papel de intermediário comercial desenvolvido pela Holanda. Neste conflito, a derrota holandesa não apenas quase levou a perda de seu território para França e Inglaterra, mas, fundamentalmente, era um indicativo que o sistema interestatal passava a novamente ser imbuído em um cenário de transição hegemônica.³⁰

Ao longo do período de declínio holandês e a ascensão da Inglaterra a hegemonia no sistema interestatal, duas iniciativas britânicas foram se tornando preponderantes na inserção internacional da Inglaterra. A primeira diz respeito ao fortalecimento militar, mais precisamente o investimento e o constante reaparelhamento da marinha inglesa (*Royal Navy*). De acordo com Modelski e Thompson (1988), esta tendência em valorizar a *Royal Navy* remetia ao século XVI, com a duplicação da frota naval inglesa realizada durante o reinado de Henrique VIII (1509-1547), e, principalmente, com o advento do confronto entre Inglaterra e a então Invencível Armada da Espanha em 1588, episódio que impactaria diretamente no desenvolvimento das respectivas marinhas da Espanha e da Inglaterra.³¹

Conhecida também como Batalha de Gravelines, este confronto foi marcado pela ampla utilização por parte da Inglaterra da infraestrutura de seus estaleiros, bem como pela incorporação de elevado número de navios de propriedade privada ou de navios com armas de longo alcance e mais velozes se comparados com os galeões espanhóis. A partir de tais iniciativas, Londres adotou uma estratégia de caráter defensivo, marcada pela diminuta possibilidade de contato próximo entre a *Royal Navy* e os navios espanhóis (STEVENS; WESTCOTT, 1920). Por tais escolhas, a Inglaterra obteve êxito nesta batalha, levando ao declínio da Marinha espanhola e, em contrapartida, duplicando a marinha mercante inglesa, visto que mais de 100 navios espanhóis e portugueses passaram a pertencer à Inglaterra (MODELSKI; THOMPSON, 1988).³²

³⁰ Segundo Arrighi *et al.* (1999, p. 54), “[a] soberania e a integridade territorial holandesas só foram salvas pela utilização da água dos diques para inundar o inimigo, enquanto a campanha naval da Inglaterra fracassou sobretudo porque o parlamento inglês aprovou um corte nas provisões de guerra.”

³¹ Ressalta-se que durante este período houve tentativas de expansão da Marinha Inglesa. Discutindo acerca disso, Modelski e Thompson (1988, p.203) indicam que: “Henry VII (1485-1509) initiated the practice of subsidising the construction of vessels larger than needed for commercial purposes in the late 1480s, perhaps in imitation of Spanish practices (...). But the first genuine expansion of the royal fleet was instituted under Henry VIII (1509-47) who, confronted with increased French and Scottish naval activity, tripled the number of ships inherited from Henry VII.”

³² Discutindo acerca da conjuntura anterior a Guerra entre Espanha e Inglaterra, Stevens e Westcott (1920, p. 60), indicam que: “The steps taken to build up the navy in the decade or more preceding the Armada were well justified by the political and religious strife in western Europe and the dangers which on all sides threatened the English realm. France, the Netherlands, and Scotland were torn by religious warfare. In England the party with open or secret Catholic sympathies was large, amounting to perhaps half the population, the strength of whose loyalty to Elizabeth it was difficult to gage. Since 1568 Elizabeth had held captive Mary Queen of

Enquanto que a derrota da Invencível Armada foi um evento que, quantitativamente, auxiliou no aumento do número de embarcações da *Royal Navy*; as três guerras Anglo-holandesas anteriormente indicadas foram importantes pois elevaram a Inglaterra ao *status* de potência marítima global (MODELSKI; THOMPSON, 1988). Tal ascensão ocorreu visto que a necessidade em combater o país hegemônico daquele período fez com que a *Royal Navy* passasse por uma fase de reaparelhamento de sua força, garantindo melhores condições para os marinheiros, e dobrando o número de navios que compunha sua frota naquele período (STEVENS; WESTCOTT, 1920).

Além disso, a adoção dos Atos de navegação levou a Inglaterra a aumentar sua capacidade marítima para manter o protecionismo especulado por tais atos, e também a atuar a longas distâncias com armamento apropriado para uma possível competitividade global (MODELSKI; THOMPSON, 1988). Nesse sentido, tais escolhas garantiram a Londres, já na segunda metade do século XVII, ter capacidade bélica suficiente para combater qualquer adversário ou conjunto de adversários, bem como de controlar ou reivindicar territórios fora do continente europeu (EMMER, 2015), capacidade que foi constantemente sendo renovada e, como será analisado posteriormente, fundamental para a *Pax Britannica*.

Paralelamente ao fortalecimento da *Royal Navy*, a segunda iniciativa inglesa que passava a ganhar espaço na inserção internacional da Inglaterra era a construção de seu império ultramarino via controle direto ou indireto de territórios considerados estratégicos para Londres (STEVENS; WESTCOTT, 1920; MODELSKI; THOMPSON, 1988; EMMER, 2015). Conforme análise desenvolvida por Hornsby (2012) é possível indicarmos dois padrões de atuação da Inglaterra ao longo dos séculos XVII e XVIII que caracterizaram seu domínio ultramarino. O primeiro seria o *colonial patterns*, de caráter territorial e voltado para a costa do Atlântico Norte, onde os ingleses buscaram criar dois espaços interdependentes, um no litoral através de cidades portuárias e, mais para o interior, os cinturões agrícolas. Já o segundo refere-se ao *metropolitan patterns*, predominante no Atlântico Sul e no Oceano Índico, de caráter marítimo e marcado pela ampla comercialização dos ingleses com diversas cidades portuárias ao redor do mundo.

Scots, driven out of her own country by the Presbyterian hierarchy, and a Catholic with hereditary claims to the English throne. Before her death, Philip of Spain had conspired with her to assassinate the heretic Elizabeth; after Mary's execution in 1587 he became heir to her claims and entered the more willingly upon the task of conquering England and restoring it to the faith. For years, in fact, there had been a state of undeclared hostility between England and Spain, and acts which, with sovereigns less cautious and astute than both Elizabeth and Philip, would have meant war."

A dinâmica entre o fortalecimento da *Royal Navy* e o controle direto ou indireto de territórios ao redor do mundo se intensifica a partir da segunda metade do século XVIII, quando o sistema interestatal europeu entra em sua fase de caos sistêmico, este consequência da Revolução Francesa (1789). Por um lado, tal evento levaria não apenas ao declínio as monarquias nacionais (Antigo Regime), mas também a expansão territorial da França pela Europa durante a administração de Napoleão Bonaparte, já nos anos iniciais do século XIX (ARRIGHI, 1995; HOBBSAWN, 2009). Por outro, a Revolução Francesa influenciaria nos movimentos independentistas existentes no continente americano.

Embora tenha se iniciado antes da Revolução Francesa com o advento em 1776 da declaração de independência dos Estados Unidos, o ciclo de independências na América se torna intensificado com tal revolução (ARRIGHI, 1995). Exemplo disso pode ser encontrado nas colônias de colonização espanhola, que em um período relativamente curto, entre 1808 e 1822, passaram a ser caracterizadas pela diversidade de movimentos voltados a independência, estas que foram alcançadas ao longo da primeira metade do século XVIII (BETHELL *et al*, 1991).

Ao longo da primeira metade do século XIX, a Inglaterra buscou romper com quaisquer possibilidades de a expansão francesa chegasse ao seu território, bem como em criar meios que garantissem a restauração do sistema interestatal europeu que havia sido criado pela Holanda no século XVII. Referente ao seu território, Londres alcançou seu objetivo com a vitória na Batalha de Trafalgar em 1805, quando ao derrotar a Marinha francesa extinguiu com a possibilidade de sofrer algum tipo de invasão pelo Canal da Mancha, limitando a expansão da França ao continente europeu (ARRIGHI *et al*, 1999; HOBBSAWN, 1988; STEVENS; WESTCOTT, 1920).

A ameaça de uma possível invasão ao seu território fez com que a vitória em Trafalgar demonstra-se a Londres a necessidade em criar condições de dissuasão. Para tal fim, a *Royal Navy* intensificou a estratégia de controle direto de determinados territórios (colonização), ou via criação de bases navais em locais que, logisticamente, eram estratégicos (EMMER, 2005). Logo, se durante o século XVIII Londres buscou atuar principalmente no Atlântico Norte, controlando o estreito de Gibraltar (1704), e criando bases navais em Antígua (1726), Jamaica (1735) e Nova Escócia (1749) (HORNSBAY, 2012), ao longo do século XIX sua atuação se

tornou cada vez mais global, criando bases navais em locais como Malta, Ilhas Malvinas, Aden, Hong Kong, Bermudas, Singapura, Lagos e Zanzibar (EMMER, 2005).³³

Paralelamente a esta batalha, a Inglaterra voltou-se a criação de uma ampla coalizão de dinastias como forma de reter a expansão territorial e garantir o retorno do sistema de Westifalia, fato consumado com o Congresso de Viena em 1815, evento que inaugurava o período conhecido como *Pax Britannica*, fase em que a Inglaterra se manteve como hegemonia no sistema interestatal (ARRIGHI, 1995).³⁴ Entretanto, restabelecer tal sistema nos moldes de Westifalia se tornava impossível, uma vez que as consequências da Revolução Francesa não apenas afetaram a Europa, mas o continente americano. Em outras palavras, ainda que o mundo ocidental pós-Revolução Francesa mantivesse a Europa no centro do sistema interestatal, com o advento de novos países soberanos no continente americano, o que se via era o surgimento de uma periferia no sistema.³⁵

³³ Dentro de uma lógica de poder, tanto a expansão territorial quanto o capitalismo podem estar em lados opostos. De acordo com Arrighi (1994), governos que tendem a restringir o poder ao controle territorial (governos territorialistas), consideram o papel da riqueza como secundário ou apenas parte da busca pela expansão territorial, ou seja, o poder passa a estar restrito ao acúmulo de novos territórios. Diferentemente disso, governos capitalistas tendem a relacionar poder ao acúmulo de riqueza, isto é, divergem de governos territorialistas, pois consideram que a expansão territorial é apenas parte da tentativa em controlarem determinados recursos naturais.³³ No caso inglês, a partir do século XVIII o que se viu foi a mescla de características territorialistas com as capitalistas (ARRIGHI, 1994).

³⁴ Considera-se *Pax Britannica* uma vez que desde o início do século XVIII a Inglaterra havia controlado os territórios da Escócia e do país de Gales, formando a Grã-Bretanha.

³⁵ Segundo Arrighi (1995, p. 53), “[...] um novo grupo de nações uniu-se ao grupo de Estados dinásticos e oligárquicos que havia composto o núcleo original do Sistema de Westifalia [Westifalia]. Esse novo grupo compôs-se, basicamente, de Estados controlados por comunidades nacionais e de proprietários que haviam conseguido emancipar-se de velhos e novos impérios. Assim, as relações interestatais começaram a ser geridas, não pelos interesses, ambições e emoções pessoais dos monarcas, mas pelos interesses, ambições e emoções coletivos dessas comunidades nacionais [...]”

Figura 5 - Territórios sob influência da Inglaterra antes e depois do Congresso de Viena



Fonte: Elaborado pelo autor

Diferentemente da Holanda que havia se isentado do controle do sistema interestatal europeu, a Inglaterra voltou sua atuação a gestão deste sistema, que a partir de Viena passava a ser expandido, visto que englobou os Estados soberanos do continente americano. Por um lado, Londres manteve a centralidade na Europa através da administração do equilíbrio de poder (Concerto das Nações Europeias), garantindo um período de quase 100 anos de paz no continente (ARRIGHI, 1995; ARRIGHI *et al*, 1999).³⁶ Por outro, a Inglaterra passou a intensificar o uso da *Royal Navy* na chamada *gunboat diplomacy*, instrumento que se voltou ao combate da pirataria e do tráfico negreiro na periferia do sistema (EMMER, 2005).³⁷

³⁶ “O sistema interestatal criado em Westfalia, sob hegemonia holandesa, era realmente um sistema anárquico, caracterizado pela ausência de um governo central. O sistema interestatal reconstituído em Viena sob a hegemonia britânica, ao contrário, já não foi realmente anárquico. Foi um sistema em que o equilíbrio de poder europeu se transformou, pelo menos durante algum tempo, em um instrumento informal de dominação britânica” (ARRIGHI *et al*, 1999, p. 68).

³⁷ Discutindo acerca desta potencialidade inglesa em gerir o sistema interestatal expandido, Arrighi (1995, p. 56), expõe que: “Seu aparelho coercitivo – primordialmente, sua armada e seus exércitos continentais – e sua situação insular dotaram-no, sem dúvida, de uma decisiva vantagem comparativa em relação a todos os seus rivais na luta europeia e global pelo poder. Mas, por maior que tenha sido, essa vantagem não explica a extraordinária capacidade de reestruturar o mundo – e não apenas o sistema interestatal europeu – conforme seus interesses nacionais que a Grã-Bretanha demonstrou em meados do século XIX. [...] Essa extraordinária capacidade foi uma manifestação de hegemonia – ou seja, da capacidade de alegar com credibilidade que a expansão do poder do Reino Unido servia não apenas a seu interesse nacional, mas também a um interesse “universal.””

A cooptação europeia e a coerção na periferia não foram os únicos instrumentos de gestão do sistema interestatal pós-Viena. Em verdade, um terceiro, e, em certa medida mais relevante que os dois anteriores, foi a tendência da Inglaterra em homogeneizar o sistema interestatal através da promoção do livre-comércio, este que se tornava cada vez mais importante para os interesses interno quanto externo de Londres. De modo geral, antes mesmo de sua fase hegemônica, este país já havia se tornado na “oficina do mundo”, pois com o advento da Revolução Industrial nas décadas finais do século XVIII, Londres inaugurava um ciclo de elevação exponencial de sua produtividade (RODRIGUES, 2003).³⁸ Logo, a aceitação do livre-comércio se tornava fundamental, uma vez que garantia o acesso dos produtos ingleses nos mercados dos países pertencentes ao sistema interestatal.

Além desta importância interna, o livre comércio foi fundamental na gestão das relações internacionais daquele período, visto que a Inglaterra fez com que este não apenas se expandisse, mas também se sobrepusesse ao novo sistema interestatal.³⁹ Em um exercício de hegemonia como forma de tentar demonstrar as benesses do livre-comércio, Londres abriu seu mercado interno a entrada de produtos advindos das mais diversas partes do mundo, fator que levou sua antiga colônia, os Estados Unidos, a se tornar o maior parceiro comercial da Inglaterra. Além disso, como forma de assegurar a proteção ao comércio marítimo, a *Royal Navy* passou a policiar o mundo (ARRIGHI *et al*, 1999).

Tal abertura era parte da estratégia inglesa de adaptação do sistema interestatal ao seus interesses, uma vez que ao garantir a entrada de produtos advindos de outros países, que, em sua totalidade eram commodities, a Inglaterra conseguia o insumo necessário para dar continuidade a sua industrialização e, conseqüentemente, a manutenção de suas exportações (ARRIGHI, 1995). Em outras palavras, a Inglaterra passava a ser o centro do comércio mundial, sendo exportadora de produtos industriais e consumidora de produtos primários. Nesse sentido, discutindo acerca da hegemonia inglesa, Arrighi *et al* (1999, p. 68), indica que:

³⁸ Discutindo acerca da Revolução Industrial, Rodrigues (2003, p. 45), expõe que: “A *Revolução Industrial*, fenômeno inglês, iniciado nas últimas décadas do Setecentos, significou a arrancada do “capitalismo industrial”, isto é, da produção capitalista. A partir daí, a industrialização passa ao primeiro plano das preocupações das burguesias nacionais continentais, uma vez que é a máquina, como expressão emblemática da nova ordem econômica nascente, que concentra em si todas as atenções empresariais e políticas. [...] Desintegram-se as corporações, já não há mais lugar para o artesão independente. O trabalhador é agora um assalariado, metido na fábrica durante 12, 14, 16 horas submetido a rígida disciplina vigiado, cronometrado – *time is Money*.”

³⁹ Segundo Arrighi (1994, p. 55), “[o] Sistema de Vestifália [Westfália] baseara-se no princípio de que nenhuma autoridade operaria acima do sistema interestatal. O imperialismo de livre comércio, ao contrário, estabeleceu o princípio de que as leis que vigoravam dentro e entre as nações estavam sujeitas à autoridade superior de uma nova entidade metafísica – um mercado mundial, regido por suas próprias “leis” -, supostamente dotada de valores sobrenaturais maiores do que tudo o que o papa e o imperador jamais houvessem controlado no sistema de governo medieval.”

O domínio britânico sobre o equilíbrio de poder europeu e sua centralidade no comércio mundial foram componentes de reforço mútuo na Paz de Cem anos. Um reduziu as possibilidades de que qualquer país tivesse a capacidade de fazer com os britânicos o que estes tinham feito com os holandeses depois de Westifalia, ou seja, iniciar o dismantelamento de seu sistema mercantil antes que ele fosse consolidado pela “paz e boas condições de comércio”. A outra “enjaulou” um número crescente de países em uma divisão mundial do trabalho que reforçava o interesse de cada um deles na preservação do sistema de comércio mundial centrado na Grã-Bretanha, sobretudo uma vez que esse sistema tornou-se praticamente a única fonte de insumos cruciais e o único escoadouro para colocar lucrativamente a produção. Quanto mais se generalizou esse interesse, mais fácil para os britânicos foi manipular o equilíbrio de poder para impedir o surgimento de contestações à sua supremacia comercial.

Em suma, desde as Guerras Anglo-holandesas até o Congresso de Viena as capacidades político-diplomático, econômica e militar da Inglaterra foram fundamentais para a construção da *Pax Britannica*. No entanto, se por um lado a interação entre o controle do sistema interestatal, a dissuasão aplicada pela *Royal Navy*, o expansionismo do capitalismo e a dominação territorial, foi importante para a conquista e a manutenção da hegemonia da Inglaterra do sistema interestatal, por outro, tal interação impactou direta ou indiretamente no Atlântico Sul. Reflexo disso pode ser encontrado no Brasil e na África do Sul que, semelhantemente ao período de declínio português e a ascensão da Holanda, também se manteriam em dinâmicas opostas.

2.2.1 O fim da colonização portuguesa e o termino do tráfico negreiro: o impacto da Inglaterra na interação Brasil-Atlântico Sul

Conforme analisado anteriormente, a construção da hegemonia inglesa esteve pautada, inicialmente, em duas iniciativas: no poder de dissuasão da *Royal Navy*; e na dominação territorial (dentro daquele padrão *colonial patterns/metropolitan patterns*). Tal constatação tornou-se claro a partir das três Guerras Anglo-holandesas, quando houve o reaparelhamento da marinha inglesa e a intensificação em sua expansão territorial. No entanto, antes mesmo do conflito direto com Amsterdã, é possível indicar que a atuação inglesa já vinha sendo baseada em tais iniciativas. Reflexo disso pode ser encontrado em dois eventos que, direta ou indiretamente, foram impactantes na interação entre o Brasil e o Atlântico Sul.

O primeiro diz respeito ao apoio dado pela Inglaterra a coroa portuguesa como forma de auxiliar Portugal a romper com a União Ibérica (1640). Para Lisboa, tal apoio não apenas garantia este rompimento, como também a manutenção de seu status de potência colonial.

Para Londres, contudo, é possível indicar que os ganhos foram maiores, visto que garantiu a Inglaterra a possibilidade em interferir no comércio entre Portugal e Brasil, rompendo com o exclusivo colonial e mantendo laços comerciais com a Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro (PENHA, 2011).

Já o segundo evento foi o auxílio inglês a Portugal em seu conflito contra a Holanda no Atlântico Sul. Conforme visto anteriormente, a não aceitação do exclusivo colonial havia levado a WIC a invadir Olinda e Recife do lado sul-americano, e o território angolano do lado africano. Se para Portugal a participação da Inglaterra foi importante para a reconquista de tais territórios, para Londres, tal apoio lhe garantiu um duplo êxito. O primeiro encontra-se atrelado a sua expansão territorial, visto que o apoio conquistado por Portugal acabou lhe custando a transferência de seus enclaves na Índia para os ingleses (PENHA, 2011). Em outras palavras, o êxito londrino foi aprofundar o declínio do império lusitano na Ásia e, em contrapartida, fortalecer o império inglês naquela região. Por fim, ao auxiliar Lisboa na reconquista de seus territórios nas margens do Atlântico Sul, o segundo êxito da Inglaterra foi enfraquecer a influência holandesa nesta região atlântica.

Nesse sentido, o apoio londrino não era voltado a garantir a Portugal a consolidação de seu império no Atlântico Sul, em verdade, tal consolidação foi uma consequência, visto que o principal objetivo inglês era restringir a presença tanto lusitana, quanto holandesa, no continente asiático. No caso português, os apoios que favoreciam a Inglaterra foram fundamentais para trazer Portugal a zona de influência da Inglaterra, como visto no Tratado de Methuen de 1703, quando a coroa portuguesa aceitou a entrada de tecidos, lã e algodão advindos da Inglaterra; enquanto que a Inglaterra se comprometia em aceitar a entrada de vinhos portugueses taxados a um terço do valor que os vinhos advindos de outros países deveriam pagar. Em linhas gerais, Methuen foi importante pois a diferença de valor agregado dos produtos acordados auxiliou Londres a ultrapassar Amsterdã como o maior centro comercial da Europa (HORNSBAY, 2012).

Ao trazer Portugal a sua zona de influência, a Inglaterra indiretamente impactava na relação Brasil, Portugal, Atlântico Sul e África. Primeiramente porque ao acentuar o declínio lusitano, a Inglaterra acabava por intensificar a relação entre Brasil, Atlântico Sul e África, interação que já havia iniciado durante a União Ibérica, quando a dependência da mão de obra escrava para o desenvolvimento da produção açucareira, havia levado o Brasil colônia a fortalecer seus laços com as regiões exportadoras de escravos. Neste caso, o principal reflexo foi a superação do Brasil no comércio com a África, se comparado com Portugal. Em

números, tal constatação pode ser encontrada na interação entre Brasil, Portugal e Angola, em que dos 30 a 40 navios que se deslocavam para Angola, somente 2 ou 3 pertenciam a Portugal, o restante era brasileiro (RODRIGUES, 1964). Em outras palavras, o Atlântico Sul se fortalecia como área de ligação entre Brasil e África, e não de separação.

Em segundo lugar, ao tentar romper com os déficits causados a economia portuguesa pelo Tratado de Methuen, Portugal passou a depender cada vez mais das divisas advindas do Brasil (FAUSTO, 1994). Tal dependência se tornaria em um dos principais motivadores de conflitos entre a colônia e a metrópole, como, por exemplo, a Inconfidência Mineira de 1789, a Conjuração dos Alfaiates de 1798, a Revolução de 1817, dentre outros episódios que embora tenham acontecidos em locais diferentes, em momentos diferentes, e de caráter regional, em verdade eram reflexos da descrença por parte de alguns colonos com relação ao sistema colonial. Junto a esta motivação de caráter interno, tais eventos foram, em maior ou menor intensidade, influenciados pela Revolução Francesa, esta que era a principal causadora do caos sistêmico (ARRIGHI, 1994), bem como um dos principais motivos dos movimentos independentistas da América de colonização espanhola (BETHELL *et al.*, 1991).

Ao legitimar o expansionismo territorial da França pela Europa como forma de combater o Antigo Regime (HOBSBAWM, 2009; FAUSTO; 1994), a Revolução Francesa acabaria levando Portugal a mais uma vez depender da Inglaterra e, conseqüentemente, a afetar na interação Brasil, Portugal e Atlântico Sul. De fato, dentro de um cenário de tentativa por parte de Napoleão em introduzir o chamado bloqueio continental como forma de enfraquecer a Inglaterra, a família real portuguesa, apoiada pela *Royal Navy*, deixou o território português e se mudou para o Brasil em 1807. Entretanto, a garantia de segurança a família real levou mais uma vez a coroa portuguesa a flexibilizar o comércio entre Brasil e Inglaterra. Em síntese, tal iniciativa colocava fim há 300 anos de sistema colonial através do decreto de abertura dos portos do Brasil às nações amigas (1808) e o Tratado de Navegação e Comércio (1810) ambos que garantiam privilégios para os produtos ingleses no mercado brasileiro, tornando-os, em alguns casos, mais vantajosos que os próprios produtos portugueses (FAUSTO, 1994).

A abertura dos portos ao comércio com a Inglaterra se tornava um fator fundamental para um país que havia passado pela Revolução Industrial, e não conseguia exportar seus produtos para o mercado europeu (ARRIGHI *et al.*, 1999).⁴⁰ Diante deste cenário, o Brasil se

⁴⁰ Como frisado por Arrighi *et al.* (1999, p. 67), “Enquanto as nações continentais eram seriamente prejudicadas por sua “desvinculação” do mundo extra-europeu, a economia insular da Grã-Bretanha encontrou facilmente

mantinha como peça chave para a Inglaterra na região do Atlântico Sul, uma vez que a principal colônia portuguesa já havia se tornado no terceiro maior mercado consumidor de produtos ingleses (FAUSTO, 1994). Posteriormente, com o fim das Guerras Napoleônicas, e a efetivação da hegemonia inglesa a partir do Congresso de Viena, Londres buscou manter-se atuante na relação entre Brasil e Portugal, inclusive, mediando um acordo em 1825 entre Brasil e Portugal para que a antiga metrópole reconhecesse a independência brasileira proclamada em 1822.

A partir de sua independência, o Brasil passou a fazer parte da periferia do sistema interestatal reestabelecido em Viena e, conseqüentemente, teve que se adaptar aos interesses da nova hegemonia. No entanto, se por um lado houve a maior intensificação no comércio entre as partes, por outro, o fortalecimento dos laços que o Brasil havia alcançado com a costa africana passava a ser contrária aos interesses ingleses, visto que o principal produto nesta relação era a mão de obra escrava, esta que passaria a ser amplamente combatida pela Inglaterra durante a *Pax Britannica*. De modo geral, combater o tráfico negreiro representava um *turning point* na política externa inglesa, visto que até as décadas finais do século XVIII, a Inglaterra havia sido um dos principais mercadores deste tipo de mão de obra (COSTA E SILVA; 2011).⁴¹

Em análise desenvolvida por Costa e Silva (2011) poderíamos destacar cinco fatores que levavam a esta tendência em romper com o tráfico negreiro, sendo o primeiro de caráter humanitário, isto é, contrário ao regime escravocrata; o segundo a crença no evolucionismo social, ou seja, que existem raças mais evoluídas e, por tal condição, trazem como fardo a necessidade de auxiliarem as raças inferiores a evoluírem; a terceira relacionada a propagação dos princípios cristãos pelo mundo exterior da Europa. Diferentemente de tais fatores, os dois últimos pertencem a esfera econômica, no caso, o predomínio no cenário econômico mundial do liberalismo comercial, esta que criticava o uso de mão de obra escrava como contraproducente ao avanço do capitalismo; e a tentativa britânica em romper com a disputa entre o açúcar americano e aquele produzido na Índia. Neste caso, Costa e Silva (2011, p. 14-15), indica que:

no além-mar novos mercados para substituir os mercados europeus fechados, e novos recursos para usar no incentivo a que um número ainda maior de países se aliasse à coalizão antinapoleônica.”

⁴¹ Segundo Costa e Silva (2011, p. 14), “Entre os principais responsáveis pelo rápido crescimento do capitalismo britânico, contavam-se os lucros do tráfico negreiro, os incentivos que esse comércio criou para a indústria do Reino Unido e para a expansão de sua marinha, bem como o açúcar das Caraíbas e os carregamentos de ouro e de metais preciosos que, por intermédio de Portugal e Espanha, afluíram das Américas para o Estado e para os bancos ingleses. [...] Consolidadas as novas estruturas econômicas da Grã-Bretanha, os seus interesses num mercado europeu e mundial livre-cambista passaram a chocar-se violentamente com o tratamento monopolístico que recebia o açúcar antilhano.”

Crescia a pressão contra o tráfico negreiro para as Américas, à medida que os interesses ingleses se ampliavam na Índia – onde, graças ao sistema de governo indireto e sob o pretexto de não interferência nos assuntos internos dos estados nativos, se consentia e estimulava o trabalho escravo nas plantações de cana. Desejavam os ingleses diminuir as possibilidades de competição do açúcar americano com o açúcar da Índia e, além disso, dar satisfação ostensiva aos interesses das Antilhas britânicas, atingidos pela quebra do antigo monopólio colonial. Embora concentrada em expandir a produção açucareira na Índia, não tinha a Grã-Bretanha condições de abandonar os seus colonos nas Caraíbas, arregimentados em forte, rica e coesa facção do Parlamento londrino. Para satisfazê-los, força era aumentar a coação sobre Brasil e Cuba. Se negava às suas colônias nas Caraíbas, não podia o Reino Unido permitir que eles continuassem a chegar aos portos brasileiros.

Independentemente das motivações anteriormente apresentadas acerca da proibição do tráfico negreiro, romper com o tráfico negreiro afetava, diretamente, em uma relação que desde a União Ibérica era caracterizada pelo dinamismo e solidez. Dinamismo, visto que as trocas comerciais entre o Brasil e os territórios africanos fornecedores de mão de obra escrava foram impulsionadas ao longo dos séculos (FAUSTO, 1994; DISNEY; 2009). Sólida, uma vez que no próprio processo de independência, cogitou-se englobar ao Brasil o território de Angola (RODRIGUES, 1964; PENHA, 2011; VISENTINI, 2010) e, no processo de reconhecimento do Brasil como Estado independente, os obás do Benim e de Lagos, Osemwede e Osinlokun, respectivamente, foram os primeiros soberanos a reconhecer a independência do país (COSTA E SILVA; 2011).

Todavia, a pressão exercida pela Inglaterra levou, paulatinamente, ao fim do tráfico negreiro. Inicialmente, a partir de 1831 tanto a Coroa brasileira, via imposição de penalidades aqueles que se voltassem ao comércio de escravos, quanto a Inglaterra, por meio da atuação da *Royal Navy* em policiar e apreender navios que, possivelmente, estariam realizando o tráfico negreiro, buscaram acabar com o tráfico de escravos (COSTA E SILVA; 2011). Posteriormente, com a incapacidade, ou de certa forma inércia, do governo brasileiro em ser mais atuante no fim deste tráfico, a Inglaterra, de modo unilateral, promulgou o *Bill Aberdeen* em 1845, lei que legitimava a *Royal Navy* a prender qualquer embarcação que fosse suspeita de estar realizando tráfico de escravos (VISENTINI, 2010). Diferentemente do fracasso das iniciativas anteriores, em 1850 foi promulgado a Lei Euzébio de Queiroz, que, de fato, colocou fim ao tráfico negreiro.

O fim do tráfico de escravos representou o êxito inglês em tornar-se preponderante no Atlântico Sul. Em linhas gerais, ao levar o comércio brasileiro com a costa africana ao declínio, Londres conseguiu alterar a importância da bacia sul-atlântica para o Brasil, visto

que se até 1850 esta havia se tornado o meio de ligação entre o país e o continente africano, a partir de então passava a servir apenas como rota de comércio entre Brasil e a Europa. Conseqüentemente, sem mais a presença de um ator relevante atuando no Atlântico Sul, a Inglaterra passou a englobar em seu império ultramarino diversas ilhas ao longo desta região que, até os dias atuais são, logisticamente, relevantes para a Londres.

2.2.2 A África do Sul e a dinâmica afro-asiática

Conforme analisado anteriormente, o Brasil passou por dois momentos de interação com a Inglaterra, um primeiro quando era colônia de Portugal, e um segundo já como país soberano. Diferentemente disso, a África do Sul passaria a ter apenas uma interação com a Inglaterra, porém, não como Estado, mais sim, como colônia a partir de 1806. Além disso, enquanto que o Brasil desde a sua colonização até a *Pax Britannica* havia passado pela intensificação e declínio da importância do Atlântico Sul, a colônia do Cabo, em contrapartida, manteria sua desvalorização com relação a bacia sul atlântica, bem como manter-se-ia voltada ao Oceano Índico, porém agora, dentro de uma dinâmica afro-asiática resultado do imperialismo inglês.

O controle da rota do Cabo por qualquer país europeu garantiria não apenas a possibilidade em ter acesso ao principal elo marítimo entre a Europa e o Oceano Índico, mas possibilidade em exercer o mesmo papel que a VOC realizava a mais de 150 anos, isto é, autorizar ou não a ancoragem de navios de outros países em *Table Bay* (ROSS, 2013). Simultaneamente, poderia representar uma ameaça para países como, por exemplo, a Inglaterra, que possuíam no continente asiático grande parte do seu império ultramarino. Tal receio torna-se real com a expansão territorial ministrada por Napoleão e, conseqüentemente, a dominação da Holanda, fator que garantia a Paris o controle da colônia do Cabo e, por conseguinte, a possibilidade em negar acesso aos navegadores ingleses a *Table Bay* (THOMPSON, 2001; PEREIRA, 2012; PENHA, 2011).⁴²

⁴² Expondo acerca deste cenário, Pereira (2012, p. 42) indica que: “Em 1794, a Holanda sentiu a força da Revolução Francesa. Isso provocou a Inglaterra a intervir, com medo de uma invasão francesa no Cabo, o que para os britânicos seria uma grande ameaça às suas atividades comerciais. Em 11 de junho de 1795, uma frota britânica entrou na Baía de Saldanha. Negociações com os comandantes militares e com o Conselho de Política falharam e as tropas britânicas chegaram a Simons Town em 14 de julho. Com a chegada de uma segunda tropa em setembro, foi possível colocar em prática o plano para o ataque direto à Cidade do Cabo. Confrontados com essa situação, o Conselho de Política e as forças militares capitularam e entregaram a responsabilidade do Cabo para as forças britânicas ocupantes. Em 1803 estes a devolveram à Holanda, mas, em 1806, ocupavam definitivamente a região.”

No entanto, diferentemente da Holanda que havia iniciado a colonização há mais de um século, a Inglaterra se deparava com uma colônia já estabelecida, caracterizada por uma comunidade *bôer* que defendia a constituição de uma dinâmica social marcada pela crença na superioridade de sua raça sobre as demais sul-africanas (RIBEIRO; VISENTINI, 2012).⁴³ Além disso, outras três características demonstravam o quão seria complexo para os ingleses atuarem com os *bôeres*. A primeira era a interiorização realizada por parte da população *bôer*, evento que já havia levado a um conflito com a VOC em 1795, quando proclamaram a independência de uma República na atual região do Cabo Oriental (BRANCO, 2003; THOMPSON, 2001). Já a segunda característica era o fato de que diferentemente dos funcionários da VOC, os *bôeres* não tinham pretensões de voltar para a Europa.

Por fim, a terceira característica era a ampla utilização de mão de obra escrava na Colônia do Cabo. Conforme analisado anteriormente, ao longo do domínio colonial da Holanda, o uso de escravos havia se tornado frequente, entretanto, uma das principais características da Inglaterra durante a *Pax Britannica* era sua negativa a este tipo de trabalho. Logo, após o controle da região do Cabo e a extinção desta forma de trabalho, os atritos com a comunidade *bôer* se iniciaram. Exemplo disso pode ser encontrado após aprovação em 1838 da emancipação dos escravos, fator visto como contrário às crenças de superioridade entre as raças defendidas pela população *bôer* (PEREIRA, 2012).

A aprovação de 1838 acabaria intensificando o processo de interiorização por parte dos *bôeres*. Neste caso, destaca-se o movimento conhecido como *Great Trek*, quando os *voortrekkers* (nome dado aos *bôeres* advindos da colônia do Cabo), deslocaram-se para o interior do território sul-africano e fundaram a *Voortrekker Republic of Natalia* em 1839; o Estado Livre de Orange em 1840; e a República do Transvaal em 1850 (BRANCO, 2003).⁴⁴ Em tais situações, Londres buscou restringir para alguns locais este deslocamento, visto que a possibilidade em ter acesso ao mar garantiria a comunidade *bôer* comercializar com outras potências europeias, representando ameaça aos interesses comerciais da Inglaterra (BHEBE,

⁴³ Discutindo acerca disso, Pereira (2012, p. 43) ressalta que “(...) a base do sistema instituído na África do Sul pelos boêres estabeleceu uma relação peculiar entre poder, terra e trabalho. O poder colonial no país se deu basicamente de três maneiras. Primeiramente, criou estruturas políticas e econômicas que permitiram a superioridade dos colonizadores em relação às populações nativas. Em segundo lugar, os colonizadores restringiram o acesso desses grupos à terra, à água e ao gado. Por fim, os diversos grupos nativos e, posteriormente, também estrangeiros, foram transformados em força de trabalho.”

⁴⁴ Segundo Pereira (2012, p. 45), “[e]sse sentimento de “distinção” acabou por forjar a “identidade” daqueles que viriam a ser chamados de africanos. Antes do século XX, os africanos eram identificados, geralmente, como “brancos nativos da África”, ou seja, nascidos na África do Sul em vez da Europa. Os africanos, portanto, descendiam de imigrantes, principalmente holandeses, franceses e alemães, e percebiam-se como um povo distinto e independente da Europa, orgulhosos da história de seus antepassados.”

2010; METCALF, 2007). Em síntese, a partir de tais fundações, o território sul-africano chegava à metade do século XIX dividido entre duas colônias de controle inglês (Cabo e Natal), e duas Repúblicas *bôeres* (Orange e Transvaal), e alguns territórios pertencentes a reinos nativos sul-africanos, como os Zulus (BHEBE, 2010).

Ao se deslocarem para fora das colônias inglesas, a população *bôer* acabou por gerar outra consequência para a Inglaterra, no caso, a falta de mão de obra, fator que levou Londres a suprir tal déficit via importação de trabalhadores de fora da África do Sul. Se durante o controle holandês a mão de obra utilizada era escrava e advinda do continente asiático, com a Inglaterra, a mão de obra não era mais escrava, entretanto, continuava a ser asiática, principalmente da Índia (METCALF, 2007; NAUJOKS, 2009). Conforme análise desenvolvida por Metcalf (2007) é possível indicar que a Índia durante o século XIX havia se tornado no principal fornecedor de trabalhadores para as colônias inglesas espalhadas pelo mundo. Inclusive, esta mão de obra havia se tornado no elemento chave para o melhor funcionamento do império britânico. Em números, entre 1830 e 1920, aproximadamente 1,3 milhões de indianos foram deslocados para as colônias inglesas ao redor do mundo, sendo deste número em torno de 150.000 foram para a província de Natal trabalhar na plantação de cana de açúcar.⁴⁵

A manutenção do território sul-africano fragmentado e o suprimento de mão de obra advinda da Índia podem ser considerados como a estratégia adotada pela Inglaterra até os meados do século XIX, uma vez que o objetivo britânico para o Cabo era garantir sua condição de entreposto de ligação entre a Inglaterra e suas colônias na Ásia (BHEBE, 2010). Inclusive, as rotas de ligação entre os territórios *bôeres*, bem como as colônias inglesas, eram marcadas pela precariedade. No entanto, ao longo da segunda metade do século XIX e os anos iniciais do XX, a relação entre a África do Sul e a Inglaterra passou a ser marcada por uma fase de guerras, que levariam a unificação do território sul-africano.

Um primeiro motivo foi à descoberta de metais preciosos no território sul-africano, muitos dos quais pertenciam a população sul-africana nativa, ou se encontravam em territórios das Repúblicas *Bôeres*. Referente ao nativo, o controle de áreas pertencentes aos povos zulus, griquas, tswanas, xhosas e sothos, trouxe como consequências o deslocamento de vasta

⁴⁵ Discutindo acerca disso, Bhebe (2010, p. 183) destaca que “[o] sistema era o seguinte: após ter trabalhado dez anos em Natal, o trabalhador indiano podia escolher entre retornar a Índia, com a viagem paga, ou se instalar definitivamente em Natal em terras que lhe eram atribuídas. Os primeiros trabalhadores indianos chegaram em 1860. Por volta de 1870, eles eram 6.000 em Natal, dos quais muitos escolheram permanecer na África do Sul. Graças a esta mão de obra, a indústria açucareira do Natal foi implantada solidamente e se desenvolveu a ponto de fornecer, entre 1861 e 1871, o produto de exportação mais importante da colônia.”

população para os centros urbanos ou para as minas auríferas e diamantíferas (BRANCO, 2003). Semelhantemente aos povos nativos, a Inglaterra, principalmente após a confirmação de diamantes (1867) e ouro (1886) nas Repúblicas *Bôeres*, buscou englobar Orange e Transvaal a seus domínios (PEREIRA, 2012), fator que levaria as duas guerras Anglo-*bôer*. A primeira ocorreria entre 1880 e 1881 e seria caracterizada pela derrota inglesa em tentar englobar a seu domínio a República do Transvaal. Já a segunda aconteceria entre 1899 e 1902, quando Londres obteve êxito e passou a controlar não apenas o Transvaal, mas também o Estado Livre de Orange (PEREIRA, 2012; BRANCO, 2003, THOMPSON, 2001).⁴⁶

A partir da unificação do território sul-africano, até como forma de garantir o escoamento dos metais preciosos, a Inglaterra passou a desenvolver ou a melhorar a infraestrutura necessária à ligação entre os campos de exploração mineral aos portos. Exemplo disso pode ser encontrado na malha ferroviária criada a partir de 1870 que passou a ligar a colônia do Cabo, *Port Elizabeth*, *East London* e Durban, aos campos diamantíferos, logo, se em 1869 a África do Sul contava com tão somente 110 km de linhas ferroviárias, em 1905, isto é, três anos após a Segunda Guerra Anglo-*bôer*, este número chegava a 4190 km (KANIKI, 2010).⁴⁷

Já outro motivo era reflexo das transformações no centro do sistema interestatal (Europa). Conforme analisado anteriormente, uma das principais características da Inglaterra pós Congresso de Viena foi não apenas manter a centralidade do sistema interestatal, mas também controlá-lo via gestão do equilíbrio de poder (ARRIGHI, 1994). Entretanto, nos anos finais do século XIX, o cenário europeu já havia passado por diversas transformações com destaque a 2ª Revolução Industrial, esta que disseminou pra o continente europeu a industrialização, e se tornou peça chave no fortalecimento de antigas (França), como também no aparecimento de novas potências (Alemanha). Em contrapartida a ascensão destas potências, a hegemonia inglesa entrava em sua fase de declínio (VISENTINI, 2010; UZOIGWE, 2010).⁴⁸

⁴⁶ Sobre este período, Pereira (2012, p. 54) expõe que: “Entre o término do primeiro conflito e o início do segundo, os *bôeres* resistiam atacando em forma de guerrilha, chegando, até mesmo, a invadir o Cabo. O governo britânico respondeu de forma drástica – onde a guerrilha acontecesse, fazendas nas proximidades seriam queimadas, e as mulheres e as crianças seriam agrupadas em campos de concentração. Até o final da guerra, em 1902, havia cerca de 120 mil pessoas, entre elas 4 mil mulheres e 16 mil crianças [...] vivendo nos campos de concentração.”

⁴⁷ Paralelamente à infraestrutura, houve também o processo de urbanização, este marcado pelo aumento da população na cidade do Cabo e em *Port Elizabeth*, bem como em cidades onde os metais preciosos eram explorados, como, por exemplo, Kimberley, que havia passado de 18 mil habitantes em 1877 para 166 mil habitantes em 1900 (KANIKI, 2010).

⁴⁸ Ressalta-se que no próximo capítulo o declínio inglês será melhor analisado.

Neste cenário, o interesse de tais potências em se expandirem ou criarem seus impérios ultramarinos e a busca da Inglaterra em administrar o equilíbrio de poder (ARRIGHI, 1994), se tornaram fatores que levariam a divisão da Ásia e da África (esta simbolizada pela Conferência de Berlim entre 1884 e 1885) entre Inglaterra, França, Portugal, Bélgica, Alemanha, Itália e, em menor grau, Espanha (HOBSBAWM, 1988).⁴⁹ No caso inglês, seus domínios africanos e asiáticos se concentraram, principalmente, na região do Oceano Índico. No caso asiático, a Inglaterra buscou controlar a Malásia Britânica em 1874 (atualmente faz parte da Malásia), a Nova Guiné (1884), a Birmânia em 1885 (atual Mianmar) (KEARNEY, 2004).

Paralelamente ao controle direto, Londres buscou atuar nesta região via criação de protetorados, como Bahrein e Ilhas Cocos em 1882 (atualmente tais ilhas pertencem a Austrália), Emirados Árabes Unidos e Ilhas Maldivas em 1887, e nos Estados Federados Malaios em 1886 (atualmente pertencem a Malásia). Além de tais estratégias, os ingleses também voltaram-se ao controle da região por meio de governos pró-Londres, tais como Kuwait e Qatar em 1907; ou via arrendamento, como visto no Kuwait em 1907, fator estratégico uma vez que bloqueou a possibilidade de Alemanha e Turquia criarem a estrada de ferro Berlim-Bagdá (KEARNEY, 2004).

No continente africano, a grande maioria das colônias pertencentes a Londres ficaram na região centro-oriental do continente africano, uma vez que se no lado ocidental a Inglaterra possuía somente Serra Leoa, Nigéria e Costa do Ouro (atual Gana); no lado oriental, suas possessões eram Sudão, Somália, Uganda, Quênia, Rodésia do Norte (atual Zâmbia), Rodésia do Sul (atual Zimbábue), Niassalândia (atual Malauí), Bechuanalândia (atual Botsuana), Basutolândia (atual Lesoto), África do Sul e Egito, este que desde a década de 1860 possuía em seu território o Canal de Suez e, por tal feito, passava a ser cada vez mais importante para a Inglaterra (UZOIGWE, 2010; PARKER; RATHBONE, 2007).⁵⁰

⁴⁹ Expondo acerca de algumas características vistas durante e após a Conferência de Berlim, Visentini (2010, p. 52) indica que “Frente aos tradicionais parceiros nas relações da Europa com o continente africano – Inglaterra, França e Portugal –, que deslocaram os outros da época mercantilista, surgem novos competidores: o rei Leopoldo II, da Bélgica, e empresários alemães. Se o primeiro pretendia construir um império colonial privado na África Central, os segundos desejavam estabelecer esferas de influência no litoral dos territórios com projeção para o interior, nas áreas não controladas pelas potências tradicionais. Métodos privados, através de empresas que recebiam apoio estatal e de entidades filantrópicas, foram empregados. Associações aparentemente internacionais de exploração, além de companhias com carta de direitos emitidos por potências europeias, mesclaram-se nessa corrida gerando desconfiança recíproca e instabilidade.”

⁵⁰ É possível indicar que a Inglaterra só não conseguiu manter a continuidade em seus domínios no lado Oriental do continente africano uma vez que a Tanzânia ficou sob o controle alemão (Tratado de Heligoland de 1890) (UZOIGWE, 2010)

De modo geral, desde Napoleão III (1848-1870) havia o interesse francês em criar no Egito, este ainda sob o controle do império Turco-Otomano, um canal que serviria de ligação entre a Europa e o Oceano Índico. Entretanto, nesta parceria entre franceses e egípcios, o que se via era a dificuldade do Egito em conseguir arcar com os gastos necessários para tal finalidade, fator que o levaria a constantemente realizar empréstimos externos. Neste cenário, o empréstimo por parte da Inglaterra de £\$ 3.976.580 em 1874, garantiu a Londres o repasse da parte que o Egito tinha do canal para Londres (ABDEL-MALEK, 2010). Posteriormente, houve a tentativa em contestar o governo egípcio pró-Occidente e a dominação estrangeira no Egito através da Revolução Urabista (1879-1882), nome que simbolizava a principal liderança deste movimento, Ahmad Urabi (ABDEL-MALEK, 2010; ALI, 2010). No entanto, tal resistência foi combatida por tropas inglesas, que não apenas destruíram o exercito, mas também ocuparam o Egito (ALI, 2010; VISENTINI, 2010).

O controle da Rota do Cabo e do Canal de Suez, a unificação do território sul-africano e o domínio de colônias ou protetorados que fazem fronteira com o Oceano Índico, caracterizaram o império ultramarino inglês. Ao longo de sua dominação, que vai até as décadas iniciais da segunda metade do século XX, Londres passou a enquadrar seus domínios em duas dinâmicas. A primeira de caráter vertical, esta simbolizada pelas trocas comerciais entre Londres e seus domínios, estes que exportavam produtos primários, tais como algodão do Egito e o petróleo dos países árabes; e, em contrapartida, importavam produtos industriais advindos da Inglaterra (HINNEBUSCH, 2003). Já a segunda dinâmica era de caráter horizontal, no caso, marcado pela transferência de mão de obra de uma colônia para outra.

Por um lado, ao impor tais dinâmicas Londres rompia com a relação afro-árabe que existia há séculos e que era marcada, principalmente, pelas trocas culturais e pelo avanço do islamismo sobre a África Oriental (MAZRUI, 1975; AKINSANYA, 2010). Por outro, a Inglaterra intensificava a relação da África do Sul com o Oceano Índico, esta que já havia iniciado com a Holanda, mas que se intensificou durante o controle inglês, quando o território sul-africano foi, de fato, englobado tanto na dinâmica vertical, exportando para a Inglaterra metais preciosos, bem como a dinâmica horizontal, importando mão de obra indiana para trabalhar em suas minas auríferas e diamantíferas.⁵¹ Em outras palavras, a Inglaterra aprofundava a relação da África do Sul com o Oceano Índico.

⁵¹ A importância da Índia para a Inglaterra pode ser encontrado na seguinte passagem de Arrighi *et al.* (1999, p. 72-73): “Os imensos recursos demográficos da Índia respaldaram, comercial e militarmente, o poderio mundial britânico. Comercialmente, os trabalhadores indianos, antes grandes concorrentes das indústrias têxteis europeias, foram transformados em grandes produtores de alimentos e matérias-primas baratos para a Europa.

2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Ao longo deste capítulo buscou-se a analisar a relação entre Brasil, África do Sul e o Atlântico Sul durante o período das Grandes Navegações até a *Pax Britannica*. Nesse sentido, é possível realizarmos cinco considerações acerca desta interação. A primeira diz respeito ao período em que Portugal foi preponderante no controle da rota marítima que ligava Europa ao Oceano Índico. Neste caso, tornou-se claro o desinteresse inicial tanto pelo território brasileiro, este que seria colonizado somente 30 anos após a sua descoberta; como também pelo sul-africano, visto que mesmo realizando uma primeira iniciativa em controlar a região do Cabo, Portugal não buscou colonizá-la. Em outras palavras, tanto a colonização do Brasil quanto o não controle do território sul-africano eram consequências da priorização por parte da coroa portuguesa em controlar a rota do Cabo.

Uma segunda consideração diz respeito a dinâmica imposta por Portugal ao território brasileiro a partir da segunda metade do século XVI, quando o ciclo da cana-de-açúcar foi pautada no comércio de mão de obra escrava advinda dos territórios africanos. Esta relação, que inicialmente seria marcada pelo comércio triangular entre Brasil (comprador), territórios africanos (fornecedores) e Portugal (intermediário), traria como principal consequência a importância do Atlântico Sul para o Brasil, uma vez que seria por ele que a colônia manteria contato com o mundo exterior.

A terceira consideração encontra-se relacionada ao declínio português e a ascensão da Holanda como hegemonia, transformações que impactaria na relação dos territórios brasileiro e sul-africano com o Atlântico Sul. No caso brasileiro, motivada principalmente pela necessidade em obter mão de obra escrava, o declínio português inaugurado com a União Ibérica levaria o Brasil colônia a fortalecer cada vez mais seus laços com os territórios africanos fornecedores de escravos, transformando o Atlântico Sul no principal elo entre as partes. Diferentemente disso, a ascensão holandesa traria como uma de suas características o controle da região do Cabo, que serviria de base de apoio para os navegantes holandeses que se deslocavam para o Oceano Índico. Neste caso, seja pelo declínio português na Ásia, seja pela concentração do império holandês no continente asiático, os territórios do Brasil e da África do Sul passariam a ser enquadrados em dinâmicas diferentes, e, conseqüentemente, a terem visões diferentes com relação ao Atlântico Sul.

[...] Militarmente, a força de trabalho indiana foi organizada em um exército colonial de estilo europeu, o qual foi regularmente usado, durante todo o século XIX, não apenas no subcontinente indiano, mas também em serviços no exterior, na África e no Leste da Ásia.”

Por fim, a última consideração diz respeito a ascensão da Inglaterra como hegemonia, quando esta divergência tendeu a se intensificar. No caso sul-africano, Londres não apenas controlou a colônia do Cabo e, futuramente, unificou todo o território sul-africano, mas também manteve este território voltado ao Oceano Índico, uma vez que o império inglês era concentrado, principalmente na Ásia, fator que levaria a África do Sul a manter sua função como base de apoio aos navegantes, agora ingleses, que se direcionavam para o continente asiático.

Já independente e englobado na periferia do sistema interestatal, o Brasil acabaria por ser impactado pelo interesse inglês em expandir o livre comércio, em acabar com a escravidão no Atlântico e em se manter como hegemonia no sistema interestatal. De fato, tais objetivos ingleses afetaram na interação entre o Brasil, o Atlântico Sul e a África, visto que o comércio de escravos era o que mantinha tal interação. Logo, com o seu fim, e principalmente com a divisão do continente africano pelas potências europeias, esta relação seria rompida, voltando apenas a partir da segunda metade do século XX, como será visto no capítulo posterior.

3 ENTRE O DECLÍNIO BRITÂNICO E A CRISE DA HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS: ATLÂNTICO SUL, BRASIL, ÁFRICA DO SUL E A DINÂMICA DA DIVERGÊNCIA

Ao longo dos anos finais do século XIX e durante o XX, o sistema interestatal seria caracterizado pelo declínio da hegemonia britânica, pelo aparecimento de mais um momento de caos sistêmico, pela ascensão dos Estados Unidos como ator hegemônico e pela crise hegemônica deste país. Semelhantemente as transformações analisadas no capítulo anterior, tais episódios também impactariam no Atlântico Sul e nos territórios que o fazem fronteira. Nesse sentido, o capítulo que se inicia tem como proposta analisar o impacto que as transformações no sistema interestatal geraram nas visões que o Brasil e a África do Sul possuíam com relação Atlântico Sul.

A partir de tal análise, espera-se concluir que entre o declínio da *Pax Britannica* e a crise da hegemonia dos Estados Unidos, o Atlântico Sul voltou a ganhar importância para o Brasil, uma vez que o país passou a explorar petróleo em alto mar, bem como voltou a se aproximar do continente africano, principalmente a partir da década de 1960. Diferentemente disso, a África do Sul, mesmo após o fim do domínio inglês, manteve-se desvalorizando o Atlântico Sul, uma vez que durante o regime *apartheid*, o país direcionaria suas relações internacionais com as potências capitalistas, passaria a ser um importante instrumento de luta ao avanço do socialismo no continente africano, e buscaria englobar o Atlântico Sul na disputa Leste-Oeste.

3.1 O ATLÂNTICO SUL PARA BRASIL E ÁFRICA DO SUL ENTRE O FIM DA *PAX BRITANNICA* E A ASCENSÃO DOS EUA

Conforme analisado anteriormente, a ascensão da Inglaterra como hegemonia caminhou lado a lado a quatro fatores. Os dois primeiros dizem respeito ao fortalecimento da *Royal Navy* e o controle de rotas comerciais (MODELSKI; THOMPSON, 1988). Além disso, as outras duas características eram a capacidade tanto em administrar o sistema interestatal quanto em acumular capital, principalmente via expansão territorial (ARRIGHI, 1994; ARRIGHI *et al*, 1999). Contudo, a partir dos anos finais do século XIX e durante as décadas iniciais do XX, Londres já não era mais preponderante nestes quatro fatores, sinais claros de que a Inglaterra entrava em sua fase de declínio hegemônico.

Um primeiro evento que simbolizava o declínio inglês foi a crise e consequente depressão econômica entre 1873 e 1896, esta comumente conhecida como Grande Depressão de 1873 e marcada pela constante queda nos valores de produtos industriais e das matérias-primas (FRIEDEN, 2006). Por um lado, um dos fatores desta queda encontrava-se relacionado ao próprio avanço industrial resultado da 2ª Revolução Industrial, esta que trouxe como uma das principais consequências o desenvolvimento de meios de comunicação que não apenas diminuía o tempo de viagem de um lugar para outro, mas que também diminuía o frete das nas trocas comerciais. De fato, se em 1830 o transporte de uma tonelada de qualquer produto entre Estados Unidos e Inglaterra era de 40 dólares, em meados da segunda metade do século XIX, este valor caía para 8 dólares. Logo, com viagens menos custosas, tanto os países industrializados quando os produtores de *commodities* passaram a produzir e a exportar cada vez mais, fator que levaria a queda nos preços dos produtos (FRIEDEN, 2006).¹

Por outro lado, a Grande Depressão de 1873 acabou por levar duas consequências para a Inglaterra. A primeira foi o descontentamento de grande parte dos países com uma das principais características da hegemonia inglesa, no caso, o livre mercado, visto que diversos países buscaram defender suas respectivas economias adotando políticas de cunho protecionista (ARRIGHI *et al*, 1999). Exemplos disso podem ser encontrados na Alemanha, França, Estados Unidos e Itália que passaram a adotar políticas de proteção a determinadas mercadorias (FRIEDEN, 2006).²

Já a segunda consequência foi o expansionismo territorial, este exemplificado pela partilha da África e da Ásia nos anos finais do século XIX e iniciais do XX.³ Além de seu motivo estar atrelado a busca dos países europeus em conquistarem novos mercados consumidores para seus produtos (FRIEDEN, 2006), a divisão da África e da Ásia pode ser considerada como um exercício inglês de manutenção do sistema interestatal favorável a seus

¹Como indicado com Frieden (2006, p. 21), “[a] revolução nos transportes aumentou em 20 vezes a capacidade do envio de mercadorias durante o século XIX. A Europa inundou o mundo com manufaturados ao mesmo tempo que era inundada pelos produtos agrícolas e matérias-primas das pradarias e pampas da Amazônia e da Austrália.”

² Como indicado por Frieden (2006, p.24-25), “[o]s produtores atingidos pela queda dos preços buscavam alívio se protegendo das importações. Produtores agrícolas e fabricantes exigiam, e frequentemente recebiam, tarifas protecionistas que invertiam a tendência anterior da busca por um comércio mais livre. França, Itália se engajaram numa guerra comercial ainda mais dura. Os Estados Unidos [...] ergueram muros de proteção ao redor de seu mercado doméstico, e a Alemanha [...] aumentou as tarifas de muitos produtos.”

³Como indicado por Frieden (2006, p. 25), “[e]ntre as principais potências, a Grande Depressão provocou atritos ainda maiores que os que já existiam havia décadas. Na maior parte do século XIX, a luta por mercados externos limitava-se principalmente à competição comercial, e os impérios coloniais europeus haviam sido substancialmente reduzidos. No entanto, na última década do período, uma nova rodada de expansões coloniais se iniciou na África, no Oriente Médio e na Ásia. Em parte, isso pode ser explicado pela busca desesperada dos países produtores ricos por mercados.

interesses, visto que ao compartilhar territórios, Londres esperava minimizar as rivalidades e garantir a continuidade do equilíbrio de poder (ARRIGHI *et al.*, 1999). Contudo, o cenário internacional já não era semelhante ao surgido durante a primeira metade do século XIX. Militarmente, com o avanço da industrialização para a área bélica em diversos países, a Inglaterra acabou sendo ultrapassada, exemplo disso pode ser encontrado entre 1840 e 1860, período em que a França ao utilizar encouraçados e blindados a vapor, acabou superando, tecnologicamente, as embarcações utilizadas pela *Royal Navy* (ARRIGHI *et al.*, 1999).⁴ Economicamente, tanto os Estados Unidos quanto a Alemanha chegavam aos anos iniciais do século XX, nos postos de primeira e segunda maiores economias do mundo (FRIEDEN, 2006).

A ascensão dos Estados Unidos e da Alemanha como novas potências representavam um segundo evento relacionado ao declínio da *Pax Britannica* (ARRIGHI, 1994; VISENTINI, 2010).⁵ Em linhas gerais, a tendência em se tornarem cada vez mais relevantes no sistema interestatal, era pautada em estratégias diferentes. País que havia se unificado em 1870, a Alemanha voltou-se ao desenvolvimento da indústria pesada, a criação de iniciativas (como a formação de cartéis) que garantissem condições de sua indústria se tornar competitiva no mercado internacional (MOTTA, 2003), e, inicialmente, na expansão de seu território através da colonização de territórios além-mar, exemplo disso foi o controle do Sudoeste Africano (atual Namíbia). Diferentemente da Alemanha, os EUA seguiam caminhos diferentes, priorizando a interiorização de seu território, garantindo, assim, o avanço do capital no território norte-americano (ARRIGHI, 1994), bem como se pautando no reaparelhamento de sua marinha.⁶

Grosso modo, desde meados do século XVIII havia o interesse norte-americano em criar a *United State Navy* (USN). Inicialmente, tal interesse ficou polarizado entre duas visões divergentes com relação à função e o tamanho da marinha. Uma primeira vertente considerava importante que os EUA possuíssem uma marinha forte que fosse capaz de proteger tanto o comércio como também ter condições de realizar a dissuasão naval.

⁴ Como indicado por Arrighi *et al.* (1999, p. 81), “[...] a difusão do industrialismo desgastou a supremacia naval britânica e deu origem a complexos industriais militares poderosos demais para que a Grã-Bretanha os controlasse com sua política tradicional do equilíbrio de poder.”

⁵ “Os desafios alemão e norte-americano ao poderio mundial britânico fortaleceram-se mutuamente, comprometeram a capacidade da Grã-Bretanha de governar o sistema interestatal e acabaram levando a uma nova luta pela supremacia mundial, com uma violência e morbidez sem precedentes” (ARRIGHI, 1994, p. 59).

⁶ Nas palavras de Arrighi (1994, p. 60), “[...] eles [os imigrantes] trataram de conquistar toda a parte do continente norte-americano que era lucrativa e de reorganizar seu espaço de maneira totalmente capitalista. Entre outras coisas, isso significou “retirar os Nativos” para dar espaço a uma crescente população de imigrantes [...]”

Diferentemente desta visão, e pautados no receio de um provável ataque inglês, a segunda vertente considerava desnecessário a criação de uma marinha forte com poder dissuasivo, uma vez que os gastos seriam elevados para a manutenção da USN (MODELSKI; THOMPSON, 1988).

Esta segunda visão, manteve-se preponderante sobre a anterior, primeiramente, porque mesmo durante o caos sistêmico causado pela Revolução Francesa, quando a marinha mercante norte-americana passou a ser alvo da pirataria, principalmente na região Norte do continente africano, os EUA procuraram construir seis fragatas que fossem grandes o suficiente para responder aos ataques piratas, porém fracas perante a *Royal Navy*, neste caso, com o objetivo de não ser vista por Londres como ameaça. Em segundo, porque mesmo criando o Departamento da Marinha em 1798, a crença na não existência de ameaça europeia a seu território, bem como com a ascensão da *Pax Britannica*, Washington considerou desnecessário fortalecer a USN (MODELSKI; THOMPSON, 1988).

Já nas décadas finais do século XIX o governo norte-americano passou a reaparelhar a USN através da compra de três cruzadores de aço (1883); da criação da Escola de Guerra Naval em 1884; pela aquisição de encouraçados ao longo da década de 1890; e pela vitória na baía de Manila e em Cuba (1898), eventos em que ficou clara a importância de uma marinha forte. Tais conquistas levaram Washington a seguir os mesmos passos da Holanda durante o século XVII e da Inglaterra ao longo do XIX, uma vez que buscou criar entrepostos em locais estratégicos ao redor do mundo que, logisticamente, fossem importantes para a USN (MODELSKI; THOMPSON, 1988). Desse modo, a USN iniciava o século XX em ampla expansão de sua marinha.

Independentemente da estratégia adotada pelos Estados Unidos ou pela Alemanha, em verdade a ascensão de ambos era o indício de que o sistema interestatal entraria novamente em sua fase de caos sistêmico, este caracterizado por três eventos ao longo da primeira metade do século XX. O primeiro foi a 1ª Guerra Mundial (1914-1918), este caracterizado pelo envolvimento direto tanto das potências em ascensão, quanto da Inglaterra (MOTTA, 2003; HOBBSAWN, 1995).⁷ Embora seja marcado pela derrota da Alemanha para

⁷ Discutindo acerca da 1ª Guerra Mundial, Hobsbawm (1995, p. 32), indica que: “ela [1ª Guerra Mundial] começou como uma guerra essencialmente européia, entre a tríplice aliança de França, Grã-Bretanha e Rússia, de um lado, e as chamadas “Potências Centrais”, Alemanha e Áustria-Hungria, do outro, com a Sérvia e a Bélgica sendo imediatamente arrastadas para um dos lados devido ao ataque austríaco (que na verdade detonou a guerra) à primeira e o ataque alemão à segunda (como parte da estratégia de guerra da Alemanha). A Turquia e a Bulgária logo se juntaram às Potências Centrais, enquanto do outro lado a Tríplice Aliança se avolumava numa coalizão bastante grande. Subordinada a Itália também entrou; depois foi a vez da Grécia, da Romênia e (muito mais nominalmente) Portugal também. Mais objetivo, o Japão entrou quase de imediato, a fim de tomar

a aliança que contava com a Inglaterra e os Estados Unidos, a 1ª Guerra Mundial representou o descontentamento alemão com o modo que o sistema interestatal estava sendo gerido pela Inglaterra. Além disso, sua existência levou tanto a Alemanha quanto os Estados Unidos a alterarem suas estratégias. No caso alemão, o que se viu foi a expansão de seu território não no além-mar, mas no continente europeu (ARRIGHI, 1994).⁸ Já os EUA se pautaram na criação de entrepostos no Oceano Pacífico, deslocando grande parte de seus efetivos que estavam no Atlântico para a Ásia (MODELSKI; THOMPSON, 1988)

O segundo evento foi a crise de 1929 e a depressão subsequente, esta iniciada nos Estados Unidos e marcada, em escala global, por um ciclo de declínio na produção industrial, nos valores dos produtos manufaturados e das commodities, e na elevação do desemprego (HOBSBAWM, 1995). Por um lado, como forma de manterem suas economias protegidas, os países escolheram romper com a crise através da criação de iniciativas protecionistas, como visto nos Estados Unidos através da Tarifa Smoot-Hawley, que era voltada a restringir a entrada de determinados produtos no mercado norte-americano (FRIEDEN, 2006). Por outro, o impacto desta crise no setor financeiro acabou por levar os países a romperem com o padrão ouro, inclusive a própria Inglaterra, que a partir da desvalorização da libra, buscou desvincular sua moeda do ouro (FRIEDEN, 2006).

O ato final neste caos sistêmico viria com a 2ª Guerra Mundial, quando Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha entrariam em conflito novamente. Neste confronto, tanto as potências europeias derrotadas (Itália e Alemanha) quanto às vitoriosas (Inglaterra e França) entrariam em colapso e os Estados Unidos, que já era a principal economia do mundo, passavam a ter uma marinha cuja capacidade bélica encontrava-se superior às outras, semelhante ao poderio inglês em sua *Pax Britannica*. Reflexo dessa preponderância pode ser encontrado no Pacífico, quando a atuação da USN destruiu mais de 80% da marinha mercante japonesa (MODELSKI; THOMPSON, 1988). Em outras palavras, o poderio econômico e a preponderância militar em um cenário caracterizado pelo declínio inglês, garantiam a Washington às condições necessárias para exercer a hegemonia no sistema interestatal.⁹

posições alemãs no Oriente Médio e no Pacífico ocidental, mas não se interessou por nada fora de sua região, e – mais importante – os EUA entraram em 1917, Na verdade, sua intervenção seria decisiva.”

⁸ Segundo Arrighi (1994, p. 60-61), “A Grã-Bretanha e a América [EUA] foram dois modelos de “império” que os governantes alemães tentaram reproduzir em seu territorialismo tardio. A princípio, eles procuraram seguir a Grã-Bretanha, buscando colônias no além-mar e desafiando a supremacia naval britânica. Mas, depois que o desfecho da Primeira Guerra Mundial demonstrou a futilidade desse objetivo, bem como a superioridade do modelo norte-americano, eles tentaram imitar os Estados Unidos.”

⁹ Como indicado por Arrighi (1994, p. 65), “Tal como o Reino Unido no início do século XIX, os Estados Unidos tornaram-se hegemônicos, primeiramente, por conduzir o sistema interestatal à restauração dos princípios, normas e regras do Sistema de Vestifália [Westifalia]; depois, passaram a governar e a reformular o

Entre os anos finais da 2ª Guerra Mundial até 1947, a reorganização do sistema interestatal passou a ser caracterizado pela criação de instituições e organizações de cunho multilaterais (PECEQUILO, 2011), tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, na Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros que foram instrumentalizados por Washington em sua finalidade de gerir o sistema interestatal. Exemplo disso pode ser encontrado no Conselho de Segurança, órgão da ONU que concentra o poder político em seus cinco membros permanentes, Estados Unidos, Inglaterra, França, China e a URSS.¹⁰

Paralelamente a valorização do multilateralismo, a adequação do sistema interestatal passava pela promoção da democracia e do livre comércio, ambas valorizadas pelos EUA desde a formação do Estado (PECEQUILO, 2011). Nesta tentativa em homogeneizar o sistema interestatal a sua imagem e semelhança, considerou-se a partir da administração Truman (1945-1953) a impossibilidade de existência de dois modelos diferentes no sistema interestatal.¹¹ Logo, inaugurava-se o período que ficaria conhecido como Guerra Fria, quando os EUA passariam a adotar a política de contenção como forma de combater o avanço do comunismo pelo mundo, este simbolizado pela União Soviética (URSS) (PECEQUILO, 2011).¹²

A contenção do expansionismo comunista pelo mundo esteve pautada em três iniciativas. A primeira era romper com qualquer possibilidade que levasse os países da Europa ocidental a migrarem para o bloco comunista. Neste caso, à criação de iniciativas

sistema interestatal baseou-se numa percepção, difundida entre governantes e cidadãos do sistema, de que os interesses nacionais do Estado hegemônico incorporavam um interesse geral.”

¹⁰ Em outras palavras, “os Estados Unidos valeram-se, para construir e sustentar sua hegemonia, de elementos variados, que vão desde os recursos concretos de poder (dimensão institucional) à criação de mecanismos para exercê-lo, instituições e organizações de caráter multilateral, das quais detêm a liderança (dimensão institucional), e fontes diversas, como ideologia, as visões de mundo, os projetos e as táticas de convencimento que permitiram ampliar a sua aceitação pelos outros Estados e o estabelecimento de relações cooperativas com estes Estados (dimensão situacional)” (PECEQUILO, 2011, p. 135).

¹¹ Segundo Pecequilo (2011, p. 147), “Truman definiu os parâmetros das relações internacionais dos Estados Unidos até 1989, dotando-as de um sentido prático, mas sem eliminar o seu conteúdo retórico tradicional.[...] Truman levou o país a uma forma de engajamento até então inédita em sua história, de envolvimento na construção e administração da ordem geral do sistema.”

¹² Vale ressaltar que entre os anos finais da 2ª Guerra Mundial até 1947, a URSS havia participado de diversas reuniões voltadas à resolução de transtornos frutos da 2ª Guerra Mundial. Discutindo acerca disso, Roberts (1999, p. 13) indica que: “In the first two years after the war co-operation and negotiation between the Soviet Union, Great Britain and the United States continued. It was a period of intensive diplomatic contacts between Moscow, London and Washington. There were regular conferences between the foreign ministers of the ‘Big Three’. Soviet and western diplomats worked constructively together in the newly created United Nations organisation. At the Paris peace conference in 1946, peace treaties with the former enemy states of Bulgaria, Finland, Hungary, Italy and Romania were successfully negotiated. This was also a time of allied co-operation at the Nuremberg trials of Nazi war criminals and of continuing hopes that it would be possible to devise and implement a common programme for the denazification, demilitarisation and democratisation of occupied Germany.”

direcionadas ao fortalecimento de seus laços com seus parceiros europeus se tornou fundamental. Inclusive, foi para o continente europeu que Washington criou uma de suas principais iniciativas no combate ao comunismo, o Plano Marshall de 1947, este direcionado a ajuda financeira aos países europeus e a manutenção de aliados importantes para o período da Guerra Fria (JUDT, 2005; PECEQUILO, 2011).¹³ Já a segunda iniciativa pode ser considerada como uma reação a URSS, que entrava na década de 1960 com o status de potência global e nuclear (ROBERT, 2005). Nesse sentido, principalmente durante a administração Kennedy (1961-1963), Washington elevou os gastos com defesa, investindo em seus arsenais, e a valorizando o complexo industrial-militar (PECEQUILO, 2011). Por fim, a terceira iniciativa norte-americana foi reter o avanço do comunismo na periferia do sistema, esta que havia se tornado mais complexa que a periferia surgida no pós-Congresso de Viena.

Conforme analisado anteriormente, durante o caos sistêmico que simbolizou a passagem da Holanda para a Inglaterra como hegemonia, os países que naquele período haviam alcançado a independência, principalmente no continente americano, foram englobados no sistema interestatal. Essa tendência de expansão da periferia manteve-se durante a Guerra Fria. Primeiramente porque países como França e Inglaterra chegavam aos anos iniciais pós-2ª Guerra Mundial sem condições de manterem seus impérios ultramarinos. Em segundo lugar, porque diversos movimentos independentistas passaram a ganhar importância nos continentes africano e asiático. E, não menos importante que as anteriores, porque tanto os Estados Unidos, quanto a União Soviética defendiam a autodeterminação dos povos (ARRIGHI, 1994; HOBBSAWN, 1995).¹⁴

Além do aumento exponencial, outro fator que levava a periferia do sistema a ser cada vez mais complexa estava no fato de que os países que passavam a integra-la tendiam a se articularem através de mecanismos de caráter multilateral. Um primeiro exemplo desta tendência pode ser encontrado em 1955 com a criação da Conferência de Bandung, evento que simbolizou tanto a gênese de uma solidariedade afro-asiática, como também a criação do chamado Terceiro Mundo, bloco de países da periferia que mesmo sendo caracterizados pela

¹³ “Relembrando a experiência dos anos 30 [1930], quando a precariedade interna das sociedades europeias levava à ascensão das ideologias totalitárias, o Plano [Marshall] foi desenhado para eliminar essas condições negativas, exaurindo a ameaça de que uma outra via, como a comunista no contexto do pós-guerra, fosse escolhida, não tanto por seus próprios méritos, mas pelo fracasso, no momento, dos arranjos em promover prosperidade e progresso” (PECEQUILO, 2011, p. 154).

¹⁴ Segundo Arrighi (1994, p. 66), “Depois da Segunda Guerra Mundial, concedeu-se a todos os povos, “ocidentais” ou “não ocidentais”, o direito à autodeterminação, ou seja, a se constituírem em comunidades nacionais e, uma vez constituídos, a serem aceitos como membros plenos do sistema interestatal. Nesse aspecto, a “descolonização” e a formação da Organização das Nações Unidas, cuja Assembléia Geral reuniu todas as nações em pé de igualdade, foram os correlatos mais significativos da hegemonia norte-americana.”

diversidade em seus sistemas político e econômico, voltavam-se a luta contra o subdesenvolvimento e a falta de representatividade no sistema interestatal pós-2ª Guerra Mundial (VIGEVANI, 1994; PEREIRA; MEDEIROS, 2015).¹⁵

Posteriormente a Bandung, outras iniciativas e eventos de cunho multilateral foram sendo criados tais como o Movimento dos Não Alinhados (1961) e o G 77 (1964), ambos que em maior ou menor grau defendiam os pontos valorizados pela Conferência de Bandung; a Conferência de Lusaka (1970) que, dentre outros pontos, defendia a maior democratização na ordem internacional; a Carta de Argel (1973), documento que demonstrava a total repulsa dos países não alinhados as intervenções norte-americanas no Terceiro Mundo; dentre outras (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).¹⁶

Ao defenderem o direito de todos os países escolherem seu sistema político, as iniciativas da periferia passavam a ser obstáculos para a homogeneização defendida pelos Estados Unidos, uma vez que legitimavam a seus membros o direito de adotarem o comunismo. Neste cenário, romper com tal possibilidade levou os Estados Unidos a atuarem de dois modos na periferia. Um primeiro seria via criação de iniciativas voltadas a Segurança e a Defesa, tais como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1948 e os tratados de segurança com o Sudeste Asiático em 1954, dentre outras (PECEQUILO, 2011). Paralelamente a tais tratados, a segunda forma seria auxiliar, financeiramente ou militarmente, movimentos que lutassem contra o avanço do comunismo em seus países, tal como visto na Guerra da Coreia (1950-1953), na Guerra do Vietnã (1955-1975), na Guerra de independência de Angola (1961-1975), dentre outros episódios.¹⁷

¹⁵ Discutindo acerca disso, Pereira e Medeiros (2015, p. 124) indicam que “Bandung, assim, representava uma tentativa de inverter a lógica da Guerra Fria e propor o debate Norte-Sul, ao invés do Leste-Oeste, e se posicionar como um polo de poder alternativo que tornaria a Guerra Fria bem mais complexa do que aparentemente poderia parecer.”

¹⁶ Segundo Pereira e Medeiros (2015, p. 127-128), “Os princípios de Bandung foram adotados pelo MNAL [Movimento dos Não Alinhados] e o seu cumprimento se tornou o critério para países aderirem ao bloco. A ideia era estimular uma participação ativa na política internacional por parte dos países membros, baseados em princípios, valores e ideias basilares, tais como apoio a autodeterminação, independência nacional, soberania e integridade territorial dos Estados; oposição ao apartheid; a não adesão a pactos militares multilaterais e a independência dos países não-alinhados em relação as rivalidades entre os dois blocos em disputa; a luta contra o imperialismo em todas as suas formas e manifestações; a luta contra o colonialismo, neocolonialismo, racismo, ocupação estrangeira e dominação; o desarmamento; não-ingerência nos assuntos internos dos Estados e a coexistência pacífica entre todas as nações; rejeição do uso ou ameaça de uso da força nas relações internacionais; o fortalecimento das Nações Unidas; a democratização das relações internacionais; o desenvolvimento socioeconômico e a reestruturação do sistema econômico internacional; bem como a cooperação internacional.[...] O objetivo do G-77 é, pois, fornecer os meios para que os países do Sul pudessem articular e promover seus interesses econômicos coletivos e melhorar a sua capacidade de negociação conjunta no sistema das Nações Unidas.”

¹⁷ No caso da Coreia, Washington buscou derrotar as tropas do Exército Popular da Coreia do Norte (EPCN) comandadas por Kim Il Sung, desacatando a ONU, cujo mandato indicava que suas tropas, das quais os EUA faziam parte, deveriam apenas restringir o EPCN para além do paralelo 38 (BRITES, 2014). No que se refere à

Embora havendo a diminuição das tensões com a URSS, principalmente durante o período da *detente* (1969-1979), quando foi assinado o *Strategic Arms Limitation Talks I* (SALT I) cujo objetivo principal era a redução de armas de ambas as potências (PECEQUILO, 2011), a tendência em homogeneizar o mundo manteve-se como prioridade no governo norte-americano. Na interação com a periferia, houve a continuidade nas intervenções, como visto na Nicarágua - quando o governo norte-americano voltou seu apoio a grupos contrários a administração Ortega -, e nas guerras civis de Angola (1975-1991) e Moçambique (1977-1992), quando Washington apoiou a UNITA e a RENAMO como forma de se contraporem as administrações da FNLA e da FRELIMO, respectivamente (VISENTINI, 2013).

Na corrida armamentista com a União Soviética, Washington voltou a elevar os gastos com as forças armadas. Reflexo disso pode ser encontrado durante a administração Reagan (1981-1989), quando houve a tentativa em criar um sistema de defesa contra ataques nucleares advindos da União Soviética (PECEQUILO, 2011), bem como houve o aumento nos investimentos direcionados a USN, que passou a manter constante sua hegemonia nos mares através da atuação das II, III, VI e VII Frota que atuavam no Atlântico Norte, Pacífico Oriental, Mediterrâneo e Pacífico Ocidental/Oceano Índico, respectivamente (MODELSKI; THOMPSON, 1988).

A dificuldade em acompanhar os investimentos norte-americanos, somado as escolhas políticas realizadas pela administração Gorbachev (1985-1991), estas simbolizadas pela *perestroika* e *glasnot*, se tornaram alguns dos fatores que levariam a URSS ao seu fim em 1991. Contudo, 45 anos de disputa Leste-Oeste (capitalismo contra o comunismo) e Norte-Sul (centro-periferia), também impactaram no Brasil, Atlântico Sul e África do Sul.

3.1.1 O Apartheid como prioridade: a África do Sul e o interesse pela militarização do Atlântico Sul

Embora vitoriosa na 2ª Guerra Anglo-bôer (1899-1902), a Inglaterra percebeu que para a continuidade da estabilidade na colônia do Cabo havia a necessidade em criar meios que mitigassem a possibilidade de novas guerras contra os *bôeres*. Nesse sentido, a principal iniciativa inglesa foi garantir em 1907 a autonomia política aos *bôeres*, fator que levaria não

Guerra do Vietnã (1955-1975), tropas norte-americanas foram enviadas para apoiar o Vietnã do Sul, porém, não obtiveram o resultado esperado, visto que foram derrotadas pelas tropas norte vietnamitas e se retiraram do conflito em 1973 (VISENTINI, 2008).

apenas a constituição da União Sul-Africana em 1910, mas também o acesso dos representantes *bôeres* na administração desta união. Além disso, tendo acesso a administração da União Sul-Africana, os representantes *bôeres* passaram a ampliar as leis racistas que já existiam na colônia, como, por exemplo, o *Native Labour Act* de 1913, esta que concentrava a população negra a somente 7% do território sul-africano (PEREIRA, 2012).

Consequentemente, a cooptação da população *bôer* garantiu a Inglaterra a possibilidade em tornar a África do Sul em um instrumento de manutenção de seu império afro-asiático. De acordo com análise desenvolvida por Stapleton (2010) entre as duas guerras mundiais, isto é, durante o caos sistêmico, é possível encontrarmos quatro episódios que simbolizaram esta instrumentalização. Os dois primeiros ocorreram ao longo da 1ª Guerra Mundial, quando as forças sul-africanas combateram as tropas da Alemanha e da Turquia na África e no Oriente Médio, respectivamente.

Embora tenha conseguido a rendição dos alemães e, o controle do Sudoeste Africano (atual Namíbia), é fato que foi no lado do Oceano Índico que as tropas sul-africanas exerceram importante papel para a Inglaterra. Reflexo disso pode ser visto na Tanzânia, em que os sul-africanos foram preponderantes na conquista dos portos de Dar es Salaam, Kilwa, Sudí, Lindi e Mikindani; e no Oriente Médio, onde a participação sul-africana, junto com tropas britânicas e indianas, foi importante no combate aos turcos na Palestina, Líbano e Síria. Em suma, ao participar na vitória da Inglaterra nestes territórios, a África do Sul auxiliou Londres a ampliar seu império pela região do Oceano Índico, uma vez que o advento da Liga das Nações em 1922 legitimou o domínio inglês da Tanzânia, da Jordânia e da Palestina (KEARNEY, 2004).

Figura 6 - Império Britânico após a 1ª Guerra Mundial



Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, os dois últimos episódios ocorreram durante a 2ª Guerra Mundial, sendo as tropas sul-africanas direcionadas ao combate das tropas italianas no norte e leste da África, do Japão no Oceano Índico, e da Alemanha no Atlântico Sul. No embate com a Itália, as tropas sul-africanas foram importantes no apoio à Inglaterra na Somalilândia italiana e na Etiópia, cujo objetivo era liberar a capital etíope, Adis Abeba, do controle italiano. Já na região Norte, a atuação sul-africana foi importante no combate às tropas do eixo na fronteira entre Líbia e Egito. Referente ao Japão e a Alemanha, com a instabilidade no Mediterrâneo – fator que tornava o transporte de materiais para os aliados via Canal de Suez perigoso -, e com a derrota francesa na II Guerra Mundial, esta que garantia a Alemanha o controle de Madagascar, as forças sul-africanas foram importantes no policiamento de tal região, principalmente a partir de 1941, quando diversos submarinos italianos, alemães e japoneses passaram a frequentar a rota do Cabo (STAPLETON, 2010).

Paralelamente a transformação da África do Sul em instrumento de manutenção do império inglês na região do Oceano Índico, a Inglaterra manteve-se voltada à minimização de conflitos com a comunidade *bôer* seguindo a mesma estratégia do início da década de 1900, isto é, garantir autonomia política a comunidade *bôer*. Além da maior integração da comunidade *bôer* no cenário político sul-africano, esta autonomia levou a maior articulação

política entre os *bôeres*, fator importante uma vez que em um cenário caracterizado pelo declínio inglês, garantiu a vitória do Partido Nacional (PN) nas eleições gerais de 1948 e a institucionalização do *apartheid* (BRANCO, 2003).¹⁸

Durante as seis administrações do PN - Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993) -, manter o regime segregacionista distante de quaisquer ameaça a sua existência (PEREIRA, 2007; 2010; 2012). Para alcançar tal finalidade, Pretoria buscou construir três cenários que, juntos, possibilitariam a perpetuação do *apartheid*. O primeiro era de ordem interna, isto é, utilizar do aparato estatal para manter a separação das raças. Exemplos dessa tentativa foram a adoção de novas leis racistas, tais como a *Prohibition of Mixed Marriages* (1949), lei que proibia o casamento de brancos e pessoas de outras raças; a *Population Registration Act* (1950), lei que distinguia a população sul-africana entre negros, brancos e mestiços; a *Group Areas Act* (1950), lei que limitava os negros de poderem circular em determinadas áreas (BRANCO, 2003), dentre outras. Além das leis, o combate a manifestações contrárias ao regime (Sharpeville em 1960 e Soweto em 1976), e a discriminação de partidos (*Pan-African Congress* – PAC, e o Congresso Nacional Africano - CNA), também refletem essa tentativa em adaptar o cenário interno.¹⁹

O segundo cenário diz respeito à região austral do continente africano, onde a África do Sul utilizou de quaisquer meios e de diversas estratégias para manter o *apartheid* isento de transtornos a sua existência. De modo geral, iniciativas como a tentativa em englobar ao Estado sul-africano os atuais territórios do Lesoto, de Botsuana e da Suazilândia (administração Malan); a criação de alianças com países vizinhos favoráveis ao regime racista, construindo, assim, um cordão sanitário que isolava a África do Sul do restante da África (administração Verwoerd);²⁰ ao uso da cooptação financeira como forma de forjar

¹⁸ Entende-se por *apartheid* como um sistema cuja “diferenciação corresponde à definição de grupos sociais diversos e ao seu desenvolvimento em separado. Significa a manutenção da supremacia de uma aristocracia branca, baseada numa rígida hierarquia de castas sociais, para as quais existe uma correlação entre a cor de pele e as possibilidades de acesso aos direitos e ao poder social e político.” (BAHIA, 2000, p.114-115)

¹⁹ Com relação ao Massacre de Sharpeville, tem-se que, “No dia 21 de Março de 1960, na cidade de Sharpeville, ocorreu um protesto contra a lei do passe realizado pelo Pan African Congress (PAC). A polícia sul-africana conteve o protesto com rajadas de metralhadora. Morreram 69 pessoas e cerca de 180 ficaram feridas.” (BRAGA, 2011, p.27). Após este acontecimento, tanto o PAC quanto o ANC foram postos na ilegalidade. Referente à Revolta de Soweto, sua motivação inicial se deu através da não aceitação, por parte de estudantes negros, da obrigatoriedade em aprender a língua *afrikaans*. Tal revolta se espalhou por outras partes do país, com a inclusão de outras classes sociais. O resultado de toda esta manifestação foi a morte de 570 pessoas e a prisão de 21.534 (BRAGA, 2011).

²⁰ Embora não sendo a finalidade deste trabalho analisar o *apartheid* no âmbito interno a África do Sul, vale ressaltar algumas características da administração Verwoerd (1958-1966). Segundo Pereira (2012, p.63-82), “[a]rticulador da teoria do desenvolvimento separado, Verwoerd agregou novas características ao *apartheid*.

relações diplomáticas com alguns países africanos (administração Vorster); são algumas das iniciativas que simbolizaram a atuação do PN em adequar a região aos seus interesses (BRANCO, 2003; PEREIRA, 2007; 2012).

Por fim, a atuação sul-africana se voltaria ao cenário internacional, espaço em que Pretoria buscava manter o regime racista via apoio incondicional às potências capitalistas. Essa escolha, somada a defesa do *apartheid*, levaram a África do Sul a ser amplamente criticada pela grande maioria dos países pertencentes a periferia do sistema interestatal. Exemplos disso podem ser encontrados na Conferência de Belgrado de 1961, onde era exposto a repulsa do MNA ao *apartheid* (PEREIRA; MEDEIROS, 2015); e em 1963, quando a recém-criada Organização da Unidade Africana (OUA) solicitou aos países-membros que isolassem a África do Sul (BRANCO, 2003). Em contrapartida, ao tomar posição do lado capitalista, a África do Sul se tornava um aliado na luta contra a expansão do socialismo na região sul do continente africano, fator que garantia o apoio dos EUA e da Inglaterra no veto a algumas sanções internacionais a Pretoria (BRAGA, 2011).

A aliança com as potências ocidentais, somada a importância estratégica da rota do Cabo como ligação entre Atlântico e Oceano Índico, possibilitaram a África do Sul se tornar uma potência militar. Um primeiro exemplo pode ser encontrada no chamado *Simon's Town Agreement* (1955-1975), acordo que garantia aos ingleses e a seus aliados o uso da base de *Simon's Town*, tanto em tempos de paz, quanto em períodos de Guerra (DU TOIT, 2012). Para Pretoria, além do dever em manter a rota do Cabo segura, em *Simonstown Agreement* foi acordado a entrega para Pretoria de 6 fragatas (sendo 4 entregues), 10 navios-varredores (*minesweepers*), e 4 barcos patrulha (WESSELS, 2010).

Além de *Simonstown Agreement*, as interações com outros países pertencentes ao bloco capitalista são outros exemplos. Discutindo acerca disso, Wessels (2010) destaca que na interação com a França, o governo sul-africano buscou comprar três submarinos de patrulha da classe *Daphné*. Já com Israel, sua importância esteve atrelada a venda de três “*Reshef*”

[...] A partir de 1960 [...] Verwoerd e o Partido Nacional puderam impor sua própria visão de sociedade sobre o país. O princípio pelo qual trabalhavam era o da negação, para aqueles que não eram brancos, de qualquer participação em uma nacionalidade comum sul-africana. Ao contrário, os não brancos deveriam pertencer a um dos seguintes grupos: xhosa, zulu, swazi, tsonga, ndebele, venda, sotho do norte, sotho do sul, tswana, indianos e *coloured* [mestiços]. Cada um desses grupos, exceto os dois últimos, foi considerado como tendo seu próprio país de origem histórica, no qual poderiam se desenvolver de acordo com suas próprias tradições.” De modo geral, a administração Verwoerd construiu o *Bantu Self Government Act*, comumente conhecidos como Bantustões – territórios dentro da África do Sul que se enquadravam dentro da ideologia de “*desenvolvimento separado*” (BRAGA, 2011, p. 73), em que os negros deveriam habitar, como forma de separar a população branca, que era minoria e ficava com os melhores territórios, da grande população de negros, que passavam a viver em pequenos territórios e em precárias condições (CHANAIWA, 2010).

(embarcações pequenas de ataques rápidos e transportadoras de mísseis) e a compra de licença para construir seis embarcações semelhantes a *Reshef* na cidade de Durban. Em outras palavras, com tais parcerias a África do Sul se tornava uma marinha tipicamente Ocidental, com seu papel, sua doutrina e treinamento semelhante ao da *Royal Navy* (POTGIETER, 2004).

Paralelamente ao fortalecimento da SAN, a interação com o bloco capitalista foi importante na transformação da *South Africa Defense Force* (SADF) em uma força altamente eficaz no combate a insurgência, uma vez que tal conhecimento foi adquirido através de visitas à França e aos Estados Unidos, países que haviam enfrentado este tipo de conflito na Argélia e no Vietnã, respectivamente. Reflexo disso pode ser encontrado na criação e, posteriormente subordinação a SADF, do *Reconnaissance Commando* (Recces), comando composto por unidades locadas nas principais cidades sul-africanas que eram treinadas tanto para operações aéreas quanto marítimas, cuja principal finalidade, já na década de 1980, voltou-se a realização de assassinatos de lideranças, tanto dentro quanto fora da África do Sul, que fossem contrárias ao *apartheid* (STAPLETON, 2010).²¹

Esse processo de reaparelhamento das forças armadas sul-africana teve seu ápice entre as décadas de 1970 e 1980, período que foi caracterizado por três iniciativas da África do Sul. A primeira foi o aprofundamento das relações com o bloco capitalista na luta contra o avanço socialista/cubano sobre a região (BRANCO, 2003; PEREIRA, 2012), e na criação de novas parcerias para o desenvolvimento de armas. Conforme indicado por Stapleton (2010), é durante este período que Pretoria desenvolve projetos com Israel para a fabricação de armas de pequeno calibre e o reaparelhamento dos tanques *Centurian*, estes de fabricação inglesa, e com a França, que além de importar peças sul-africanas para o desenvolvimento dos caças *Mirage*, também auxiliou Pretoria no desenvolvimento de mísseis e de carros blindados.

²¹ Discutindo acerca disso, Stapleton (2010, p. 157) destaca que, “In 1972 the new unit, trained in both airborne and seaborne operations, was renamed Reconnaissance Commando (or Recces). Eventually five such units were established each with specific expertise. 1 Recce was based in Durban focusing on advanced parachuting techniques, 2 Recce was located in Pretoria and became a Citizen Force unit originating partly from the old Hunter Group, and 4 Recce was stationed at Saldanha specializing in amphibious operations and underwater diving. Sited at Phalaborwa in the eastern Transvaal, 5 Recce performed “pseudo-terrorist” operations using former insurgents who had changed sides to infiltrate guerrilla groups. What had once been 3 Recce was, by the mid-1980s, turned into Project Barnacle or the Civil Cooperation Bureau (CCB) a highly secretive unit, technically made up of civilians, which collected intelligence and carried out assassinations of opposition leaders and sympathizers both inside and outside South Africa. During the 1970s South African Recces participated in Rhodesian counterinsurgency operations, particularly with the SAS and Selous Scouts, and after the independence of Zimbabwe in 1980, many Rhodesian soldiers moved south to join the SADF. In 1981 the Recce units and other Special Forces elements were removed from army control and were reorganized as an independent structure reporting directly to SADF command.”

A segunda iniciativa foi o desenvolvimento de sua capacidade nuclear, esta simbolizada pelo desenvolvimento de artefatos nucleares, cujos testes iniciais foram realizados no deserto do Kalahari em 1977 (PABIAN, 1995; LIBERMAN, 2001). Durante a administração Botha (1981-1989) o governo havia conseguido desenvolver em torno de sete bombas nucleares de pequeno porte (STAPLETON, 2010), e avançado em um projeto que era direcionado ao desenvolvimento de mísseis balísticos de alcance intermediário que pudessem ser adaptados para a realização de ataques nucleares (LIBERMAN, 2001).²² Vale ressaltar que Pretoria buscava legitimar o desenvolvimento de armas nucleares pelo discurso de que o avanço do comunismo pela região poderia limitar o acesso dos países pertencentes ao bloco capitalista aos recursos minerais e energéticos encontrados na África Austral (PABIAN, 1995)

Por fim, e mais importante para esta tese, à terceira iniciativa foi à tentativa de englobar o Atlântico Sul nesta sua dinâmica de luta contra o avanço do comunismo pela região sul da África. Neste caso, Pretoria passou a defender que a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) seria vital, posto que se a África do Sul fosse controlada pelos regimes comunistas que avançavam pela região, a Rota do Cabo passaria a ser controlada pela URSS, fator que não apenas afetaria na ligação entre o Atlântico e o Oceano Índico, mas também na importação de petróleo advindo do Golfo Pérsico por parte do bloco capitalista (PABIAN, 1995). Em outras palavras, através deste discurso a África do Sul buscava militarizar o Atlântico Sul, considerando a OTAS fundamental para a continuidade do regime *apartheid*, pois sua existência impossibilitaria algum tipo de ataque marítimo ao solo sul-africano.

A viabilidade em criar a OTAS foi alcançada no início da década de 1980, quando em reunião ocorrida em Buenos Aires no ano de 1981, Brasil, Argentina, Chile, Estados Unidos e África do Sul debateram a possibilidade em aproximarem a UNITAS da OTAN. O resultado de tal reunião foi à formulação de exercícios conjuntos (mais comumente conhecido como *Ocean Venture*) em que houveram a participação de 120.000 homens, 1.000 aviões e 250 navios, todos pertencentes aos países envolvidos na viabilidade deste projeto (PENHA, 2010).

²² Vale ressaltar que além de armas nucleares, o governo sul-africano também se voltou a construção de armas químicas e biológicas. De acordo com Stapleton (2010, p. 159) “Responding to a perceived threat from Soviet-supplied chemical weapons in Angola and the need for riot control within South Africa, the government authorized the military, in 1981, to develop a chemical and biological weapons program known as “Operation Coast.” By 1990 this project had produced irritant gases for crowd control, poisons and biological agents for assassinations, and addictive drugs. There have been allegations that the SADF used chemical and biological weapons during operations in South West Africa, Angola, and Mozambique and that these were tested on insurgent prisoners.”

O advento da Guerra das Malvinas entre Argentina e Inglaterra em 1982, inviabilizou a criação da OTAS, uma vez que a África do Sul, através da liberação da base de *Simon's Town* para utilização dos ingleses, perdeu um de seus principais apoiadores deste projeto, a Argentina (PENHA, 2011). Além disso, a militarização do Atlântico Sul também perdia espaço, visto que em 1986 seria aprovada na ONU a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS), iniciativa do Brasil, que, diferentemente da África do Sul, considerava que o Atlântico Sul deveria estar distanciado da disputa Leste-Oeste.

3.1.2 A desmilitarização como prioridade: a importância do Atlântico Sul para o Brasil durante a Guerra Fria

Conforme analisado anteriormente, a expansão do livre comércio e o expansionismo territorial realizados pela Inglaterra afetaram diretamente na interação entre o Brasil, Atlântico Sul e África. Primeiro porque Londres passou a combater a escravidão. E, segundo, com a divisão do continente africano através da Conferência de Berlim (1884-1885), as rotas comerciais que até então ligavam África e América, passaram a ser concentradas em direção a Europa (COSTA E SILVA, 2011). Além desses fatores, externos, outro motivador que levou ao rompimento com esta interação foi a desvalorização do continente africano por parte dos governantes brasileiros. Reflexo disso pode ser encontrado em algumas iniciativas imigratórias do Brasil que durante este período foram caracterizadas pela restrição a entrada de imigrantes não brancos no país, com destaque a asiáticos e a negros (RODRIGUES, 1964).²³

Em contrapartida a este distanciamento para com o continente africano, o Brasil direcionou suas relações internacionais para o Norte, buscando fortalecer seus laços com os Estados Unidos, país que já despontava como a principal economia do mundo (FRIEDEN, 2006). Entretanto, se para o Brasil a parceria com os EUA se tornava necessária uma vez que este país já havia assumido o posto de principal importador do café brasileiro, e se

²³ Segundo Rodrigues (1964, p. 89-94) “Foi a República que iniciou a discriminação. Já o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, sujeitava à autorização especial do Congresso a entrada de indígenas da Ásia e África, que não tinham assim a mesma liberdade de imigração que os outros. [...] Em 28 de julho de 1921, Andrade Bezerra e Cincinato Braga propuseram ao Congresso um projeto cujo artigo 1º dispunha: “Fica proibida no Brasil a imigração de indivíduos humanos das raças de cor preta.[...] Um desaforo inconcebível, que preconizava, pelo Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938, a preservação da “composição étnica e social do povo brasileiro” e que reafirmava pelo Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, ao estabelecer no artigo 2º: “Atender-se-á na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”.

estabelecido como um dos principais credores do país (CERVO & BUENO, 2011); para Washington, manter-se próximo do Brasil era parte de sua estratégia em diminuir a presença europeia no continente americano e, por conseguinte, aumentar sua influência na região (Doutrina Monroe) (CERVO & BUENO, 2011; PECEQUILO, 2011).²⁴

Se durante o período de caos sistêmico muitas das demandas brasileiras foram contempladas, com a ascensão norte-americana, a tendência foi haver uma diminuição no atendimento dos interesses brasileiros. De modo ilustrativo, tal contraste pode ser encontrado durante a administração Vargas (1930-1945), período em que a busca pelo desenvolvimento nacional pautado na industrialização, bem como a transformação do Brasil em uma potência regional, foram duas dos principais objetivos brasileiros (CORSI, 2007; 2008).

Inicialmente, em um cenário caracterizado pela rivalidade entre Estados Unidos e a Alemanha, ao se aliar a Washington Vargas conseguiu angariar financiamento para a construção da usina de Volta Redonda e o fornecimento de armamentos ao país, fator que tornou o Exército brasileiro em um dos mais bem equipados da América do Sul (CORSI, 2007). No entanto, ao longo do período de adaptação do sistema interestatal a seus interesses, os EUA não atenderam as demandas do Brasil, como visto no desdém por parte de Washington com relação a Missão Cooke de 1942, e na falta de apoio norte-americano no desejo brasileiro em obter acento permanente no Conselho de Segurança (CORSI, 2008).²⁵

Por um lado, essa tendência norte-americana em subordinar o Brasil a seus interesses, característica de um país hegemônico, levou os governantes brasileiros a recorrerem à barganha política, como visto durante a administração Kubitschek (1956-1961), governo que mesmo se pautando no alinhamento automático com os EUA e na abertura ao capital

²⁴ Segundo Pecequilo (2011, p. 69), “A Doutrina Monroe tem como antecedentes o processo de libertação das antigas colônias ibéricas no hemisfério, em uma onda que durou de 1808 a 1826, facilitada e impulsionada pelo menor controle europeu no continente devido a seus problemas internos [...]. Assim, as antigas colônias portuguesas e espanholas, as novas nações americanas que se tornavam independentes e que escolhiam a república como forma preferencial de governo, deveriam ter os seus direitos à liberdade e à autonomia assegurados. A adoção da república como forma de governo criou uma afinidade natural entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, sustentada pelo princípio da democracia e da liberdade – ser republicano era ser americano e tal sistema deveria ser preservado, permitindo-se que seu desenvolvimento ocorresse sem qualquer interferência dos poderes externos.”

²⁵ “A Missão Técnica dos Estados Unidos para o Brasil, conhecida como Missão Cooke em virtude do nome de seu chefe, Morris L. Cooke, realizou, no segundo semestre de 1942, um amplo estudo da economia brasileira, em especial de seu setor industrial. A Missão gerou alvissareiras expectativas no governo Vargas quanto à possibilidade de os Estados Unidos financiarem projetos de desenvolvimento no Brasil. [...] Essas medidas eram voltadas para enfrentar problemas imediatos nas áreas de transportes, energia e organização da produção. [...] Entretanto, a Missão não resultou em nada palpável. O governo Roosevelt logo tratou de deixar claro que não estava disposto a financiar as propostas da Missão Cooke. Para o Departamento de Estado, responsável pela formulação da política externa norte-americana, o relatório da Missão não expressava a política norte-americana. Um funcionário do Departamento assinalou que o referido relatório seria uma “cativante excursão pela fantasia” (CORSI, 2008, p. 72-73).

internacional, buscou através da Operação Pan-Americana de 1958 fazer com que os Estados Unidos se interessassem novamente pela América Latina (VIZENTINI, 1994),²⁶ e, conseqüentemente, pelo Brasil. Por outro, tal interesse norte-americano acabou levando alguns governantes brasileiros a buscarem ampliar a agenda internacional do país, fator que, direta ou indiretamente, influenciaria no retorno da interação Brasil, Atlântico Sul e África. Reflexo disso pode ser encontrado nas administrações Quadros (1961) e Goulart (1961-1964), ambas caracterizadas pela adoção da chamada Política Externa Independente (PEI). Discutindo acerca disso, Vizentini (1994, p. 103-104) indica que a PEI encontrava-se baseada em cinco princípios, a saber:

O primeiro referia-se à *ampliação do mercado externo* dos produtos primários e dos manufaturados brasileiros por meio da redução tarifária no âmbito latino-americano e da intensificação das relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas. O segundo defendia a *formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos* e a prestação de ajuda internacional nos marcos destes planos [...]. O terceiro princípio, *coexistência pacífica*, enfatizava, a necessidade da manutenção da paz entre estados regidos por ideologia antagônicas, e do *desarmamento geral e progressivo*. [...] O quarto princípio defendia enfaticamente a noção de *não-intervenção* nos assuntos internos de outros países, a *autodeterminação* dos povos e o primado absoluto do *Direito Internacional* com relação à solução dos problemas mundiais. [...] Finalmente, o quinto princípio apoiava a emancipação completa dos territórios não-autônomos, qualquer que fosse a forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole.

Ao defender os pontos anteriormente indicados, a Política Externa Independente acabava por ser amplamente criticada. Primeiro porque ao destacar a importância das relações econômicas com países do bloco socialista, a defesa da não intervenção em Cuba e o restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS, a PEI recebia críticas da UDN, de partes dos militares, que interpretavam esta política como sendo pró-comunismo, e dos EUA, país que buscava manter a região distante do comunismo (política de Contenção) (CERVO E BUENO, 2011). Em segundo lugar, ao defender a emancipação de territórios que ainda não eram independentes, a PEI também era contestada por parte da elite brasileira que era favorável a Portugal, país que possuía colônias no continente africano (PENHA, 2011).

Em contrapartida a tais críticas, os pontos defendidos pela PEI eram similares aqueles defendidos pelos países pertencentes a periferia do sistema interestatal, fator importante, uma vez que levou o Brasil a se aproximar do continente africano. Mesmo não aderindo ao

²⁶ Segundo Vizentini (1994, p. 103), “A OPA [Organização Pan-Americana] pretendia incrementar os investimentos nas regiões economicamente atrasadas do continente, compensando a escassez de capitais internos; promover a assistência técnica para melhorar a produtividade e garantir os investimentos realizados; proteger os preços dos produtos primários exportados pela América Latina, bem como ampliar os recursos e liberalizar os estatutos das organizações financeiras internacionais.”

terceiro-mundismo, bem como não recomendando sanções ao regime *apartheid* na África do Sul (PENHA, 2011), foi durante este curto período que o Brasil abriu embaixadas em Gana, Nigéria, Senegal e Marrocos (CERVO & BUENO, 2011). Porém, quase um século de distanciamento do continente africano, fez com que o país tivesse dificuldade em fortalecer seus laços com os países africanos visto que a falta de interação entre as partes levou a inexistência de transporte marítimo, fator que dificultava no estabelecimento dos laços econômicos (PENHA, 2011).

Embora a PEI não tenha sido mantida, tanto o continente africano quanto o Atlântico Sul voltaram a ganhar espaço na política externa brasileira. No que diz respeito ao Atlântico Sul, sua importância passou a ser atrelada a prospecção de petróleo que passava a ser realizado na plataforma continental pela PETROBRAS. De fato, foi a partir da segunda metade da década de 1960 que o petróleo brasileiro passou a ser explorado *offshore* (na costa marítima), em Dourado (1969), Camorim (1970), Caiba (1971), dentre outros (MORAIS, 2013). Inclusive, tais descobertas levaram o país a considerar fundamental salvaguardar e explorar os recursos naturais encontrados em suas 200 milhas náuticas (AQUINO, 2008).

Referente ao continente africano, a reaproximação ocorreu através de missões diplomáticas e visitas oficiais entre as partes. Exemplos disso podem ser encontrados na administração de Castelo Branco, quando entre 1965 e 1966 foram realizadas missões diplomáticas a países como Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões, África do Sul, Moçambique e Angola (os dois últimos ainda pertencentes a Portugal), Costa do Marfim, dentre outros (CERCO & BUENO, 2011); durante a administração Médici, quando o Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, visitou países como Costa do Marfim, Togo, Benin, Zaire (atual República Democrática do Congo), Camarões, Gana, Senegal e Nigéria (PENHA, 2011); e, principalmente, ao longo do governo Geisel e sua política conhecida como Pragmatismo Responsável, quando houve o aumento nas relações comerciais e diplomáticas entre as margens do Atlântico Sul, e o reconhecimento brasileiro das independências de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, e o aceite do MPLA como representante legítimo dos interesses angolanos (CERVO & BUENO, 2011; PENHA, 2011).

Conforme analisado anteriormente, desde a colonização de Portugal, Atlântico Sul e África caminharam lado a lado na relação do Brasil com o mundo exterior. Entretanto, se em séculos anteriores ambos tiveram sua importância atrelada a relações econômicas, a partir da década de 1960, tanto um quanto o outro passavam a estar atrelado à segurança do país. Logo, mesmo se mantendo aliado dos Estados Unidos na Guerra Fria, os governantes brasileiros

consideraram desnecessária a criação de algum tipo de pacto de segurança coletiva no Atlântico Sul (PENHA, 2011). Em outras palavras, enquanto Pretoria voltava seus esforços para consolidar a OTAS, o Brasil enfatizava que a região sul atlântica deveria ser desmilitarizada, se distanciando do conflito Leste-Oeste.

Nesta disputa com a África do Sul, a visão brasileira foi predominante visto que em 1986 a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi criada. Inclusive, em seu documento de criação, é indicado que a ZOPACAS estaria baseada em objetivos como restringir a atuação de atores externos no Atlântico Sul, a não proliferação de armas nucleares, o respeito à soberania e a integridade territorial dos países sul-atlânticos, dentre outros (NAÇÕES UNIDAS, 1986). Embora passando por transformações ao longo da década de 1990, o êxito na constituição da ZOPACAS sacramentava a importância histórica que a região do Atlântico Sul tem para o Brasil.

3.2 DE IMPÉRIO BENEVOLENTE A HEGEMONIA CONTESTADA: OS EUA EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO

Em artigo intitulado de *Benevolent Empire* e publicado em 1998, Kagan destacava a importância dos Estados Unidos para o mundo. Parafraseando Huntington em “*Why International Matters?*”, artigo de 1993 em que é exposto que “o mundo sem a primazia dos Estados Unidos seria um mundo mais violento, sem ordem, menos democrático e com um crescimento econômico menor do que um mundo com os EUA” (HUNTINGTON *apud* KAGAN, 1998, s/p), Kagan (1998) indicava a importância de Washington em moldar o sistema interestatal, uma vez que a hegemonia norte-americana trouxe benefícios para grande parte da população mundial.

Curiosamente, dez anos após a publicação de Kagan, em artigo intitulado de “*The future of american power: how America can survive the rise of the rest*”, Zakaria (2008) demonstrava a necessidade dos Estados Unidos reverem sua estratégia, uma vez que a conjuntura internacional já não mais era favorável a Washington. Embora afirmando a preponderância militar e econômica dos EUA, Zakaria (2008) destacava que os Estados Unidos não estão isentos da perda do posto de liderança do sistema interestatal, uma vez que os norte-americanos não estão sozinhos no mundo e é necessário reconhecer que outros países estão em ascensão.

As diferenças encontradas em Kagan (1998) e em Zakaria (2008) refletem um dos principais debates que ganhou força a partir da década de 1990: o declínio do poder norte-americano. Arrighi *et al* (1999) considera que desde a década de 1970 há sinais que demonstram o declínio da hegemonia dos Estados Unidos. Para o autor, o declínio das duas hegemonias anteriores encontrava-se relacionada a intensificação da rivalidade entre as potências no sistema interestatal; ao surgimento de novos *loci* (locais) de poder distantes da atuação da hegemonia; e a expansão financeira por todo o sistema que se mantinha centralizada no país hegemônico. Nesse sentido, no caso norte-americano, o aumento da rivalidade entre Washington e Moscou a partir dos anos finais da década de 1970; o renascimento da Ásia como símbolo de *loci* de poder no sistema, e, por fim, a expansão financeira resultante do retorno a corrida armamentista engendrada principalmente durante a administração Reagan (1981-1989), seriam os eventos que simbolizavam este declínio.

Em outras palavras, tais coincidências demonstram que Washington encontra-se imbuído em um cenário de crise hegemônica (ARRIGHI *et al*, 1999). Entretanto, se por um lado a partir dos anos finais da década de 1970 há este cenário, por outro, a partir deste mesmo período é possível encontrar iniciativas que simbolizam tanto o exercício da hegemonia, como também são voltados para a continuidade desta. Reflexo disso pode ser encontrado na economia, quando os Estados Unidos, utilizando do FMI e do Banco Mundial, passou a difundir o neoliberalismo pela periferia do sistema. Neste caso, um primeiro exemplo pode ser encontrado no continente africano, cujo índices econômicos entre 1960 e 1975 haviam sido marcados pelo baixo crescimento no setor agrícola, média de 1,6%, no setor manufatureiro, 6%, e nas exportações em gerais, média foi de 2,8% (BUJRA, 2004).

Na interpretação africana daquele período, os índices indicados refletiam a relação de dependência e desequilíbrio existente entre os países africanos - cujas exportações eram marcadas pelo predomínio dos produtos primários e as importações de bens manufaturados - e os países ocidentais, estes que eram os principais consumidores de tais produtos e exportadores destes bens (CHINWEIZU, 2010). Para romper com tal discrepância, buscou-se criar o *Lagos Plan Action* (LPA) de 1980, plano que, grosso modo, refere-se a maior intervenção do Estado na economia, na maior integração continental e na criação de uma ordem econômica internacional favorável ao continente (LPA, 1980; EZEHOA; UCHE, 2005). Em contrapartida ao LPA, o Banco Mundial em 1981 desenvolveu o *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*.

Mais comumente conhecido como Relatório Berg, o *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* seguia caminho diametralmente oposto ao LPA, recomendando a diminuição do papel do Estado, por meio de privatizações, liberalização e valorização do setor privado. Além disso, era contrário a maior integração regional, esta considerada como um obstáculo à adequação do continente as regras do mercado mundial (EZEHOA; UCHE, 2005). Em síntese, o Relatório Berg recomendava a aceitação do receituário neoliberal como forma de garantir o desenvolvimento ao continente africano.

Além do Relatório Berg, outro exemplo de avanço do neoliberalismo pela periferia do sistema pode ser encontrado no Consenso de Washington, este fruto de uma reunião ocorrida em Washington no ano de 1989, onde funcionários do governo norte-americano e de organismos como o FMI, o Banco Mundial e o BID, voltaram-se a debater as reformas econômicas que deveriam ser adotadas pela América Latina (BATISTA, 1994).²⁷ Ao fim desta reunião, cujo nome era “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, concluiu-se que os problemas econômicos pelos quais os países latino-americanos estavam passando, principalmente a estagnação econômico e o crescimento da inflação, encontravam-se relacionadas a intervenção estatal na economia, na ineficiência das empresas estatais, e no populismo econômico (incapacidade em controlar o déficit público). Grosso modo, a solução a ser tomada seria diminuir a participação do Estado e adotar a estratégia de crescimento orientado pelo mercado (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Além da economia, o interesse norte-americano em garantir a continuidade de sua hegemonia pode ser encontrado no âmbito político-militar, este exemplificado pela criação do *Defense Planning Guidance* (DPG), documento publicado no *The New York Times* em 1992 - logo, no imediato pós-guerra Fria - em que se tornava claro o interesse do governo norte-americano em aproveitar deste cenário para, novamente, adequar o sistema interestatal a seus interesses (PECEQUILO, 2010). Em linhas gerais, o DPG indicava que Washington deveria desenvolver uma nova grande estratégia cuja missão política e militar seria garantir a

²⁷Segundo Bresser-Pereira (1991, p. 5-6), “O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, é partilhada pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos 20 maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington. 2 Esta abordagem dominante em Washington exerce poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.”

manutenção dos Estados Unidos como única grande potência, eliminando qualquer possibilidade de ascensão de outra grande potência no continente asiático e no europeu (não apenas nos territórios que antes faziam parte da União Soviética, mas também na Europa Ocidental, região que durante a Guerra Fria foi aliada dos EUA) (NEW YORK TIMES, 1992).

Para alcançar tal finalidade, o DPG destacava três principais objetivos que os Estados Unidos deveriam se pautar. O primeiro diz respeito ao uso da força militar como forma de dissuadir e prevenir a proliferação de armas nucleares e outros tipos de armas de destruição em massa em países como a Coreia do Norte, o Iraque e em territórios que antes formavam a URSS. O segundo seria a necessidade de Washington estar preparado para atuar de forma unilateral, não dependendo de parcerias para realizar atuações, principalmente em crises que, direta ou indiretamente, poderiam gerar algum tipo de ameaça aos Estados Unidos. Por fim, o terceiro objetivo seria atuar de forma diferenciada para cada continente, com destaque a Europa e as regiões do Oriente Médio e Sudoeste da Ásia (NEW YORK TIMES, 1992).

Na Europa Ocidental, a diminuta possibilidade de ascensão de uma grande potência caminharia lado a lado a manutenção dos laços entre as partes, dando continuidade a OTAN. Já na região oriental do continente, o objetivo seria expandir a atuação norte-americana, principalmente através da constituição de acordos voltados a segurança, bem como o englobamento de tais territórios na OTAN. Já no Oriente Médio e no Sudoeste da Ásia, garantir a continuidade no acesso ao petróleo seria a principal meta norte-americana e, para isso, seria necessário manter a região estável, salvaguardar a livre circulação marítima da região e, fundamentalmente, não deixar alguma potência regional ascender, ou que algum tipo de aliança que represente ameaça ao acesso ao petróleo se desenvolvesse na região (NEW YORK TIMES, 1992).

Embora a estratégia defendida pelos formuladores do *Defense Planning Guidance* não foi consubstanciada em sua totalidade durante a administração Bush pai (1989-1993), em verdade a existência deste documento em um período pós-guerra Fria era um claro sinal de que Washington tenderia a voltar-se a criação de uma nova Grande Estratégia que substituísse a veiculada durante a Guerra Fria (contenção da URSS). Em suma, o DPG demonstrava que para a continuidade da hegemonia, os Estados Unidos usariam de quaisquer meios para, mais uma vez, homogeneizar o sistema interestatal forçando a adoção dos valores e padrões socioculturais estimados por Washington.

3.2.1 Diferentes caminhos para uma mesma finalidade: as administrações Clinton e Bush e a continuidade da liderança norte-americana

Semelhantemente a essência do DPG, a primeira administração pós-guerra Fria, Clinton (1993-2001), manteve-se voltada a manter os Estados Unidos como única grande potência no sistema interestatal. Neste caso, adotou-se em seu governo o chamado Engajamento e Expansão (E&E) (PECEQUILO, 2010), estratégia que trazia como principal objetivo ajustar a atuação dos Estados Unidos em um mundo que passava a ser caracterizado pela globalização, pela influência das potências regionais, em um cenário em que o poder norte-americano era interpretado como em declínio (PECEQUILO, 2007). De acordo com análise desenvolvida por Pecequilo (2011), é possível indicarmos quatro principais prioridades do E&E.

As duas primeiras referem-se à continuidade na promoção dos valores democráticos e do neoliberalismo por todo o sistema interestatal. Neste caso, se durante a década de 1980 tanto o Relatório Berg quanto o Consenso de Washington simbolizaram o avanço de tais percepções na África e na América Latina, respectivamente, foi com o fim da Guerra Fria que a crença de que tanto a modernização quanto o desenvolvimento econômico seriam alcançados via adaptação ao receituário neoliberal (MALDONADO FILHO, 1998), que o neoliberalismo também avançou para a Europa Oriental. Discutindo acerca dessa expansão, Rodrik (2006, p. 974, tradução nossa) indica que:

Houve mais privatizações, desregulamentações e liberalizações do comércio na América Latina e Europa Oriental do que provavelmente em qualquer outro lugar, em qualquer momento da história econômica. Na África subsaariana, os governos se mudaram com menos convicção e velocidade, mas há também uma parte substancial desta nova agenda política foi adotada: juntas de comercialização estatais foram desmanteladas, a inflação reduzida, abriu-se ao comércio, e quantidades significativas de privatização foram empreendidas.

Um exemplo deste avanço pela Europa Oriental pode ser encontrado na própria Rússia, país-símbolo da URSS que durante quase toda administração Yeltsin, além de aceitar a democracia como modelo ideal para os russos (DONALDSON, 2000), foi marcada por reformas econômicas ou mais comumente conhecida como Terapias de Choque, que levaram à Rússia a diminuição da participação do Estado na economia, a privatização das empresas

estatais,²⁸ a abertura da economia para o comércio exterior (DESAI, 2005), a diminuição da oferta de moeda e dos gastos governamentais, o atrelamento do rublo ao dólar (SACUS *apud* DESAI, 2005; SHLEITER; TREISMAN, 2005). Neste processo de cooptação, é possível encontrarmos duas consequências para a Rússia.

A primeira é de ordem externa, uma vez que a adoção do ideário neoliberal como opção na reformulação da economia russa (DESAI, 2005), garantiu a Moscou fechar acordos de cooperação com as potências ocidentais, em se aproximar da União Europeia, e a fazer parte do G7 (que se torna G7 + Rússia), do Clube de Paris, do Fundo Monetário Internacional (DONALDSON, 2000). Diferentemente disso, a segunda consequência foi de ordem interna, quando a aceitação dos condicionantes neoliberais levou a queda dos índices socioeconômicos, o empobrecimento de grande parcela da população, a diminuição da produção industrial (DESAI, 2005), o aumento da desigualdade de renda, a fragilidade das instituições democráticas do país e o surgimento das chamadas oligarquias (ZHURAVSKAYA; YAKOVLEV, 2006).

A terceira e a quarta prioridades do E&E seriam a repressão de hostilidades realizadas por determinados Estados a democracia; e a valorização de uma agenda humanitária, em que os Estados Unidos deveriam voltar a sua atuação para criar tanto a melhora nas condições de vida, como também em auxiliar na integração de uma determinada cultura ao sistema interestatal (PECEQUILO, 2011). Tal repúdio a regimes considerados violadores dos direitos humanos e dos princípios democráticos (OLIVEIRA, 1995), acabou por gerar duas consequências, sendo a primeira à transformação ocorrida na concepção do que seria uma ameaça a segurança internacional (Cap.VII da Carta da ONU), fator que levou a ampliação do conceito de segurança.

De modo geral, desde a criação do Estado Moderno em 1648 com a Paz de Westifália, o conceito de segurança encontrava-se restrito a defesa do povo, do território, da soberania, enfim, a sobrevivência do Estado no sistema internacional (VILLA; REIS, 2006). Contudo, foi durante a Guerra Fria, quando um ataque militar convencional ou a guerra nuclear eram as principais ameaças a proteção da soberania e da integridade territorial de um Estado, que tal conceito se tornou cada vez mais relevante, uma vez que a proteção a tais ameaças encontrou-

²⁸ De acordo com Desai (2005) o processo de privatização ocorreu em duas fases, segundo a autora, “The privatization of Russia’s state-owned assets happened in two stages. The first stage involved the distribution of vouchers worth 10,000 rubles to every man, woman and child in Russia, including workers and managers of firms, that could be used to purchase shares of the privatized companies. In the second stage of the privatization, the ownership shares of the Russian government in some of Russia’s prized companies such as Norilsk Nickel were traded to a small number of oligarchs in exchange for loans to the state budget” (p. 96).

se alinhado ao uso da força e a necessidade de fortalecimento do poder militar (PAGLIARI, 2009).

Diferentemente disso, após a Guerra Fria a crença em proteger o bem-estar do cidadão e a inclusão de ameaças que não são de natureza militar, passaram a ganhar espaço na agenda de segurança internacional. Segundo Villa (1999), esta ampliação conceitual garantiu a segurança o caráter *Multidimensional*, visto que somado ao conteúdo estratégico-militar reinante até o início dos anos 1990, fenômenos como a explosão democrática, o narcotráfico, o desequilíbrio ecológico, a migração internacional, o terrorismo, o crime organizado, a pobreza extrema, a exclusão social (BUZAN, 1991, KELLY, 2007), entre outros acontecimentos que embora já existissem durante a disputa entre os EUA e a URSS (VILLA, 1999, VILLA; REIS, 2006, PAGLIARI, 2005, PAGLIARI, 2009), passaram a ser englobados no conceito de segurança.²⁹ Logo, regimes que fossem considerados como violadores da condição de dignidade da pessoa humana passavam a ser alvos potenciais de intervenção.

Já a segunda consequência foi à criação de dois conceitos que, no geral, simbolizavam como os Estados Unidos interpretavam os possíveis inimigos a seu interesse em atuar no sistema interestatal. O primeiro é o conceito de Estado Bandido (*Rogue State*), este que englobava países como Iraque, Coreia do Norte, Irã, Síria, Cuba, dentre outros entendidos como Estados organizados politicamente, mas que possuíam administrações consideradas autoritárias e desafiadoras a liderança de Washington no sistema interestatal (DERGHOUKASSIAN, 2002; PECEQUILO, 2007).

Por fim, o segundo conceito refere-se aos Estados Falidos (*Failed States*), que são considerados como Estados caracterizados pela desorganização estatal, pela incapacidade em garantir a seus cidadãos as condições básicas de existência, e por serem locais onde grupos fundamentalistas atuam (DERGHOUKASSIAN, 2002; PECEQUILO, 2007). Nesse sentido, não apenas o *Rogue State* era visto como uma ameaça aos interesses dos Estados Unidos, mas também países como o Afeganistão, Haiti, Sudão, entre outros considerados como *Failed State*, uma vez que a política externa norte-americana assumia que transtornos internos de um determinado país poderia afetar a segurança dos Estados Unidos.

²⁹ Segundo Cepik (2001, p. 14), “Do ponto de vista dos “objetos” da segurança, há uma postulação explícita para que se abandone o estado como o referente empírico mais importante para a consideração de problemas de segurança, colocando em seu lugar as demandas de segurança dos indivíduos, dos grupos sociais destituídos (minorias étnicas, pobres, outros segmentos excluídos na população), da humanidade como um todo e até mesmo da biosfera. A própria definição do que seriam os problemas “reais” de segurança deveria deslocar-se, segundo a abordagem da *human security* [Segurança Humana], da capacidade de neutralizar ameaças de tipo predominantemente militar para a neutralização das ameaças à vida humana que são resultantes da degradação ambiental, da instabilidade econômica e da desintegração de laços sociais.”

Seja legitimado pela luta contra regimes considerados antidemocráticos ou violadores dos direitos humanos; seja pautado neste possível perigo que tais regimes poderiam representar para o sistema interestatal, bem como para a segurança dos EUA, que Washington passaria a considerar conveniente realizar intervenções em determinados países. Reflexo dessa seletividade nas intervenções pode ser encontrado em três eventos, sendo dois no Leste europeu, em que a atuação da administração Clinton foi marcante, e, em contrapartida, uma terceira caracterizada pelo desinteresse, esta ocorrida no continente africano.

De modo geral, dentro do processo de desmonte da URSS, fator que levaria ao surgimento de novos Estados, um dos casos mais emblemáticos foi o processo de desmanche da Iugoslávia, Estado que havia sido montado por Josip Broz Tito (Marechal Tito) em 1945 a partir da união de seis repúblicas (Eslovênia, Croácia, Bósnia, Sérvia, Macedônia e Montenegro) e duas regiões autônomas da Sérvia (Voivodina e Kosovo), mas que durante a década de 1990 seria caracterizado por guerras de independência e pela tentativa de limpeza étnica em determinados territórios (JUDT, 2005).

Reflexo desta instabilidade dos anos 1990 pode ser encontrado em duas guerras que foram caracterizadas pela participação norte-americana. A primeira foi na Bósnia, cujo território era caracterizado pelo predomínio de mulçumanos, croatas e sérvios que possuíam visões diferentes acerca do futuro do território bósnio. Neste caso, os dois primeiros eram favoráveis à independência da Iugoslávia, já o terceiro grupo defendia a unificação da Bósnia com a Sérvia. É neste complexo cenário que a não aceitação da independência da Bósnia leva os sérvios-bósnios a buscarem garantir autonomia a sua região (Republika Srpska), a se aproximarem do então presidente da Sérvia, Slobodan Milošević (1989-1997) e, principalmente, a realizarem a expulsão de não-sérvios do território de Srpska (JUDT, 2005). Essa “expulsão”, ou também conhecida como limpeza étnica, teve seu episódio mais emblemático na cidade de Srebrenica em 1995, quando tropas sérvio-bósnias invadiram uma área de segurança das Nações Unidas e levaram presos quase toda a população masculina presente nesta área, população que seria, em sua totalidade, assassinada nos arredores desta cidade (JUDT, 2005).³⁰

³⁰ Segundo Judt (2005, p. 677-678) “Bolstered by this evidence of Western pusillanimity, on July 11th Bosnian Serb forces under Mladić brazenly marched into one of the so-called UN 'Safe Areas', the eastern Bosnian town of Srebrenica, by then overflowing with terrified Muslim refugees. Srebrenica was officially 'protected' not just by UN mandate but by a 400-strong peacekeeping contingent of armed Dutch soldiers. But when Mladic's men arrived the Dutch battalion laid down its arms and offered no resistance whatsoever as Serbian troops combed the Muslim community, systematically separating men and boys from the rest. The next day, after Mladić had given his 'word of honor as an officer' that the men would not be harmed, his soldiers marched the Muslim males, including boys as young as thirteen, out into the fields around Srebrenica. In the

É diante deste cenário que a administração Clinton, aprova junto a OTAN a intervenção no conflito. Através de constantes bombardeios na região ocupada pelos sérvio-bósnios, no final de 1995 a administração Clinton consegue um cessar-fogo, este simbolizado pela realização, ainda neste mesmo ano, do acordo de Dayton. Discutindo acerca disso, Judt (2005, p. 678, tradução própria), indica que:³¹

O objetivo de Dayton, sob a ótica norte-americana, era encontrar uma solução para as guerras na Iugoslávia que não implicasse na divisão da Bósnia. Tal divisão representaria uma vitória para os sérvios (que, assim, buscariam unir sua parte à Sérvia propriamente dita e forjar a Grande Sérvia de sonhos nacionalistas); bem como representaria a aprovação internacional à limpeza étnica como meio para a construção do Estado. Diferentemente disso, um complexo sistema de governança tripartite foi estabelecido, no qual os sérvios, os muçulmanos e os croatas da Bósnia possuíam certo grau de autonomia administrativa e territorial, mas dentro de um único estado bósnio, cujas fronteiras permaneceriam inalteradas.

Além da Guerra da Bósnia, outra participação norte-americana se daria em Kosovo, território que havia sido englobado pela Sérvia em 1989 e, desde então, era caracterizado pela restrição institucional da população albanesa que vivia naquele território (JUDT, 2005). Em certa medida, na Iugoslávia como um todo, e, em específico, em Kosovo, a população albanesa era a que mais crescia, chegando em 1991 a ser 16,6% do total da população iugoslava e 82% da população kosovar (JUDT, 2005). Nesse sentido, principalmente por parte dos nacionalistas sérvios, existia o temor de uma tendência à independência da região, fato este consubstanciado a partir de 1997, quando as lideranças albanesas-kosovares passaram a crer que a finalização dos transtornos causados pelo englobamento sérvio somente seriam sanados com a independência total do Kosovo (JUDT, 2005).

É neste cenário caracterizado pelos combates entre o Exército de Libertação de Kosovo (ELK), e tropas da Iugoslávia, país administrado naquele período por Slobodan Milošević, que a administração Clinton buscou, inicialmente, garantir um acordo de paz entre as partes conflitantes e, desse modo, diminuir com a possibilidade de ataques a população albanesa em outros territórios da região (JUDT, 2005). No entanto, após os ataques ao vilarejo de Racak, quando 45 albaneses foram mortos, Washington, semelhantemente a guerra da Bósnia, sem autorização da ONU e atuando junto a OTAN, interveio no conflito, e, após meses de conflito, conseguiu a retirada de tropas da Iugoslávia do Kosovo (JUDT, 2005).³²

course of the next four days nearly all of them—7,400—were killed. The Dutch soldiers returned safely home to Holland”.

³¹ Do original em inglês.

³² Segundo Judt (2005, p. 682-683), “The occupation of Kosovo marked the end of the decade-long cycle of Yugoslav wars—and also the beginning of the end for Milosevic himself. His credibility undermined by this

Diferentemente desta participação norte-americana, um terceiro episódio envolvendo a administração Clinton seria no genocídio ocorrido em Ruanda em 1994, porém, neste caso, a ênfase dada por Washington de romper com tragédias humanitárias não foi vista no conflito entre Hutus e Tutsis, mostrando o caráter seletivo da atuação norte-americana. Localizado na região dos Grandes Lagos, Ruanda foi caracterizado ao longo do século XX pela disputa entre Hutus e Tutsis que, em alguns momentos, foi marcada por eventos trágicos. Exemplo disso pode ser encontrado em 1990 em Kibilira, quando a perseguição por parte de um grupo de Hutus levou ao assassinato de 350 tutsis e o deslocamento de 3.000 de indivíduos desta etnia para outras regiões (GUSMÃO, 2013).

Todavia, o capítulo mais trágico desta disputa ocorreria em 1994, quando, após a misteriosa queda do avião em que o presidente ruandês se encontrava, Juvenal Habyarimana (1973-1994), os Hutus iniciaram uma perseguição contra os Tutsis (GUSMÃO, 2013; ALVES, 2005). No âmbito interno, os números de tal perseguição demonstram o quão impactante foi a tragédia para a sociedade ruandesa, visto que de uma população que naquele ano somava 7.500.000 pessoas, após este evento, 11% desta havia sido assassinada, em torno de 800.000, sendo $\frac{3}{4}$ da população tutsi (GUSMÃO, 2013).

No âmbito externo, o genocídio ruandês foi marcado pela conivência da ONU, cuja *United Nations of Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) teve seu contingente diminuído em torno de 90%, fator que afetou na atuação desta organização no genocídio ruandês. Além disso, também pelo desinteresse norte-americano em participar ou criar iniciativas que levassem ao fim deste conflito. Tal constatação pode ser encontrada na decisão da administração Clinton em não se envolver no conflito, não enviando, por exemplo, tropas para a missão da ONU direcionada ao genocídio; e, quando países africanos demonstraram seus interesses em resolver este conflito, Washington sinalizou que não iria doar os 50 veículos de movimentação tática esperado por tais países, mas sim, arrendá-los as Nações Unidas por US\$ 15 milhões (GUSMÃO, 2013). Em outras palavras, o descaso com Ruanda pode ser entendido como reflexo de uma política externa que buscava tão somente adaptar a periferia aos interesses de Washington, principalmente, através da expansão do livre-comércio, e não

latest and worst setback for the Serb nationalist project, Milosevic was overwhelmingly defeated in the Yugoslav presidential election of September 2000 by an opposition candidate, Vojislav Kostunica. When Milosevic cynically conceded that Kostunica had more votes, but declared that the margin was so close that a runoff was needed, he at last aroused a storm of popular protest among the long-suffering Serbs themselves. Tens of thousands of protesters took to the streets of Belgrade and on October 5th Milosevic finally conceded defeat and stepped down. Six months later the government of Serbia, increasingly desperate for Western economic assistance, agreed to arrest Milosevic and hand him over to the Hague Tribunal where he was charged with genocide and war crimes.”

necessariamente, em solucionar transtornos que, de modo geral, eram resultantes da Guerra Fria.

A preferência norte-americana em assuntos da Europa, se comparado com Ruanda, demonstrava que o fortalecimento dos laços com os parceiros tradicionais, a atuação na resolução dos conflitos na Bósnia e em Kosovo, a busca em, primeiramente, cooptar a Rússia e, posteriormente, através da expansão da OTAN no leste europeu via inclusão da Polónia, República Tcheca e Hungria em 1999, em isolar Moscou (ALMEIDA, 2002; HOWORTH, 2015), eram estratégias para garantir a inviabilidade de surgimento de alguma outra potência que pudesse representar ameaça ao predomínio dos Estados Unidos no sistema interestatal.

Seguindo o mesmo interesse em manter a hegemonia dos Estados Unidos, porém seguindo estratégia diametralmente oposta a Clinton, a administração Bush Filho (2001-2009), voltou-se ao DPG. Tal constatação pode ser encontrada em dois fatores, sendo o primeiro a rejeição de acordos e tratados que poderiam restringir a atuação dos EUA no sistema interestatal, tais como o Tratado de Kioto, o Tribunal Penal Internacional, a Convenção de Armas Biológicas, dentre outros (GUIMARÃES, 2007). Já o segundo, e não menos importante que o primeiro, foi à escolha da equipe que comporia a administração Bush, no caso, os neoconservadores.

Ao analisarmos desde a criação dos neoconservadores até a administração Bush Filho, é possível encontrarmos três momentos na história do pensamento neoconservador nos Estados Unidos. O primeiro inicia-se durante a década de 1930 e segue até o final da Guerra Fria, período este que se pode considerar como de amadurecimento e ápice do neoconservadorismo nos EUA. Inicialmente, os neoconservadores se restringiam a um grupo pequeno de acadêmicos que ganharam notoriedade com a liderança de Leo Strauss na Universidade de Chicago e, ideologicamente, eram partidários dos Democratas (TEIXEIRA, 2007). No entanto, durante a Guerra do Vietnã e o movimento intitulado de Contra Cultura, quando os valores estimados pelos EUA passam a ser questionados, este grupo rompe com o Partido Democrata e migra para o Republicano (MANGLANO, 2003; TEIXEIRA, 2007).³³

³³ No que diz respeito à criação do termo, pode-se dizer que, para Manglano (2003, p. 2), “Existen dos versiones (no necesariamente opuestas) de cómo se inventó el término “neoconservador.” La primera es que fue inventado por ciertos Demócratas para definir (y deslegitimar) a antiguos compañeros cuyas ideas habían cambiado, impulsándoles hacia las filas del conservadurismo. La paternidad de la segunda sería de los propios neoconservadores, quienes quisieron destacar así la novedad - temporal y conceptual - de sus creencias conservadoras. En cualquier caso, lo que ambas versiones demuestran es que estamos ante una ideología que atravesó en un momento dado la frontera imaginaria que divide la izquierda de la derecha.” Diferente de Manglano (2003), Teixeira (2007, p. 16) considera que tal termo pode estar atrelado ao episódio em que Irving Kristol passou a apoiar a reeleição de Nixon. Segundo a autora, “Esse episódio fez com que o escritor socialista norte-americano Michael Harrington cunhasse o termo que passaria a identificar Kristol e outros

A partir de então, os neoconservadores passaram a ganhar importância e a serem influentes dentro do Partido Republicano. Além da defesa dos valores estimados pelos Estados Unidos, duas outras características passam a ser presentes na visão neoconservadora. A primeira é o fato de não serem um grupo *a-intelectualizado*, visto que nasceram dentro do meio acadêmico e são formados principalmente por acadêmicos, analistas políticos e ativistas ideológicos. Já o segundo diz respeito aos pontos defendidos por este movimento, no caso a valorização da democracia, dos ideais liberais da sociedade norte-americana, do combate ao comunismo, do não respeito ao relativismo cultural, visto que consideravam os valores norte-americanos como o modelo a ser seguido ao redor do mundo (ALMEIDA, 2004; TEIXEIRA, 2007).³⁴

Diferentemente deste primeiro momento, o segundo refere-se ao período de diminuição da importância dos neoconservadores e, paradoxalmente, de revigoração deste movimento. Por um lado, com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, do avanço do comunismo pelo mundo, a razão de existir dos neoconservadores foi perdida, visto que não existia naquele período um inimigo ideológico que representasse algum perigo ao predomínio dos Estados Unidos no sistema interestatal (TEIXEIRA, 2007). Além disso, com a administração Clinton e sua estratégia pautada no multilateralismo, os neoconservadores não mais participaram da formulação da política externa dos EUA.

Por outro, é em tal cenário que este movimento passa a transformar seu pensamento, indicando que Washington não mais deveria lutar contra o comunismo, mas sim, aproveitar do novo cenário para se manter como a nação hegemônica (TEIXEIRA, 2007).³⁵ É diante desta proposta de adaptação ao mundo pós-soviético, que o *The Project for the New American Century* (PNAC) é criado em 1997, trazendo em seu discurso, além de hegemonia, os termos unipolaridade e império (TEIXEIRA, 2007). Além disso, outra característica do PNAC refere-se à crença na relação entre poderio militar e paz no mundo. Na visão deste grupo, somente através das forças armadas os EUA poderiam se manter como grande potência e garantir a paz

liberais que mudaram de lado: *neoconservadores*. Kristol, que, conforme demonstrado, há tempos vinha flertando com o conservadorismo, aceitou a denominação (que originalmente tinha a intenção de ser ofensiva) e algum tempo depois deu sua definição, que se tornaria famosa, para o que seria um neoconservador: “um liberal que caiu na real”.

³⁴ A notoriedade dos neoconservadores nos Estados Unidos tem seu início durante a administração Reagan, quando passaram a defender uma política externa mais agressiva com relação ao combate a URSS, esta vista como “Império do Mal” (ALMEIDA, 2004).

³⁵ Como indicado por Teixeira (2007, p. 23), “Dessa forma, com a inexistência de um foco externo mobilizador, o pensamento neoconservador voltou-se para os próprios Estados Unidos. Se havia alguma ameaça, ela estaria na própria fraqueza desse país. Era necessário, portanto, assumir-se efetivamente como a nação mais poderosa do globo, capaz de moldar a Ordem Internacional de acordo com seus interesses e a sua visão de mundo.

no mundo, esta simbolizada pelo avanço da democracia, pela liberdade do indivíduo e pela liberalização dos mercados (PNAC, 2000).

Já durante a administração Bush, quando nomes como Paul Wolfowitz, Douglas Feith, James Woolsey, Kenneth Adelman, dentre outros membros do PNAC que passaram a fazer parte desta administração Republicana (FINGUERUT, 2008), a relação entre os termos hegemonia, império e unipolaridade, juntamente com a interação entre paz mundial e forças armadas, ganham relevância com os atentados de 11 de setembro de 2001 perpetrados pela *Al Qaeda* em Nova York (*World Trade Center*) e em Washington, DC (Pentágono).³⁶ A partir de então, Washington passou a endurecer a sua atuação tanto no cenário interno (*Patriot Act*) quanto no cenário internacional, combatendo o *Talibã* e a *Al Qaeda* no Afeganistão, e criando a *The National Security Strategy of the United States of America* (NSS) de 2002, esta simbolizada pela Doutrina Bush de combate ao terrorismo internacional.³⁷

A Doutrina Bush garantia aos Estados Unidos a construção de outra Grande Estratégia, que encontrar-se-ia pautada em três prioridades. A primeira, e de certo modo a própria essência da existência desta doutrina, seria o combate ao terrorismo internacional, este que, diferentemente de um inimigo convencional, era caracterizado pela imprevisibilidade de um ataque, visto que não seria possível descobrir quando, onde e como uma ação terrorista seria realizada (WIJK, 2002); pelo desconhecimento, uma vez que não se sabia quantos grupos terroristas existiam até aquele período, e nem se estes possuíam armas biológicas, químicas e nucleares (IKENBERRY, 2002); e, por fim, pela assimetria entre os gastos necessários para manter um país protegido, contra um inimigo que para realizar um ataque não necessita de muitos recursos (BREMNER, 2001).³⁸

³⁶ Além do PNAC, outros Think Tanks neoconservadores também ganharam relevância na administração Bush. Segundo Finguerut (2008, p. 64). “Do quadro da PNAC George W. Bush irá buscar vários nomes para o gabinete de seu primeiro governo, dentre eles Paul Wolfowitz, Douglas Feith, James Woolsey, Kenneth Adelman, que trabalharam no governo subordinados a Rumsfeld, Michael Lideen e David Wurmser, subordinados a Dick Cheney. No AEI, doze nomes foram para o gabinete de George W. Bush em cargos de segundo e terceiro escalão, dentre os quais destacamos Richard Perle e Irving Kristol. Com passagem pelo governo e pelo Hoover Institution, temos Elaine Chao, Kay C. James, Mitch Daniels e Elliott Abrams.”

³⁷ Discutindo acerca da instabilidade interna, Clarke e Halper (2004, p. 2), indicam que “Sights on our streets include troops in combat fatigues patrolling public places, their weapons at the ready: concrete barriers around government buildings and synagogues; the drastic changes to air travel; flashing highway signs urging drivers to report suspicious behavior; vanity license plates proclaiming “fight terrorism” ; and daily reminders on our TV screens of a seemingly permanent color-coded Terrorist Threat Level, subject to inexplicable change as unnamed experts sense movement in the pattern of potential terrorist “chatter”.

³⁸ Discutindo acerca disso, Bremer (2001, P. 244-245), indica que “First, in the fight against terrorism, defenders have to protect all their points of vulnerability around the world; the terrorist has only to attack the weakest point. This lesson was brought home to the U.S. government when Al-Qaeda attacked the American embassies in Nairobi and Dar es-Salaam in August 1998, two embassies thought to be in little danger and thus ill-protected.[...] Secondly, the costs of launching a terrorist attack are a fraction of the costs required to defend against it. To shoot up an airport, a terrorist needs only an AK-47 assault rifle; defending that same airport

As características do terrorismo demonstravam que não somente os EUA estariam isentos de uma ação contra o seu território, mas qualquer país que se tornasse alvo de algum grupo terrorista (GADDIS, 2005). Nesse sentido, uma segunda prioridade da Doutrina Bush era não apenas fortalecer a parceria com as antigas, mas também em criar novas alianças com outras potências (DAALDER, LINDSAY, 2003). Reflexo disso pode ser encontrado na busca de Washington em fortalecer seus laços não apenas com os países pertencentes a OTAN, mas também em se aproximar da China, do Paquistão da Índia, e, novamente, da Rússia, país que nos anos finais da administração Clinton voltava-se a uma política externa mais autônoma; (KRAUTHAMMER, 2003; WIJK, 2002).³⁹

A guerra contra um inimigo não convencional, que poderia ser encontrado em qualquer parte do mundo, e a busca em fortalecer ou criar novas parcerias, tornavam-se importantes para legitimar a terceira prioridade da Doutrina Bush: a unilateralidade dos EUA. Enquadrando determinados países entre *Rogue* ou *Falied States*, a administração Bush filho criava o chamado Eixo do Mal e legitimava a si, o direito de poder realizar intervenções em antigos desafetos dos EUA, como visto no Iraque, cuja invasão foi o principal símbolo do unilateralismo norte-americano. Em outras palavras, a Guerra contra o terrorismo garantia a Washington a possibilidade em atuar desconsiderando o interesse de seus parceiros, o direito internacional e as organizações internacionais (IKENBERRY, 2002). Discutindo acerca disso, Pecequillo (2007, p. 4) considera que:

[...] eram prioridades a extensão do poder, a ampliação da margem de manobra (sem o constrangimento de alianças e tratados permanentes, em uma ação unilateral e até isolacionista, a mudança de regime em sociedades hostis, a restrição à influência de potências regionais e o reposicionamento estratégico na Eurásia (ocupando os espaços do antigo regime soviético e obtendo recursos para diminuir a vulnerabilidade energética). Na ausência do inimigo soviético, todos os demais Estados eram obstáculos.

O unilateralismo da Doutrina Bush buscava resgatar uma das principais características de um país hegemônico, no caso, a crença de que “os interesses nacionais do Estado hegemônico incorporavam um interesse geral” (ARRIGHI, 1994, p.65), pois indicava duas opções aos países, isto é, “ou vocês ficam do lado da civilização, ou vocês ficam com a

costs millions of dollars. The September 11 attacks probably cost less than \$2 million and caused over \$100 billion in damage and business interruption.”

³⁹ “The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.” (NSS, 2002, p.28)

bárbarie” (HIRSH, 2002, p. 19, tradução nossa); bem como dois caminhos, no caso, “ou construiremos um mundo da justiça, ou nós viveremos em um mundo da coerção” (BUSH *apud* NSS, 2002, p. 9, tradução nossa).

No decorrer da primeira década do século XXI, o resultado alcançado com a Doutrina Bush foi o aumento da instabilidade do sistema interestatal. Grosso modo, dois fatores levaram ao fracasso desta doutrina. O primeiro refere-se ao próprio inimigo escolhido pelos EUA, no caso o terrorismo, este que era resultado das constantes interferências das potências ocidentais no mundo islâmico, da submissão imposta por estas a grande parte das populações muçulmanas, principalmente na Palestina (JAGUARIBE, 2005). Em outras palavras, o terrorismo “não é uma entidade, é uma estratégia, não centralmente coordenada, de adversários destituídos de poder militar mas mobilizados por um fanático propósito de contra-ataque e de vingança” (JAGUARIBE, 2005, p. 23). Portanto, combater o terrorismo paradoxalmente levava ao aumento deste, visto que a maior presença norte-americana em regiões islâmicas intensificava o antiamericanismo.

Paralelamente a tal paradoxo, o segundo motivo do fracasso na luta contra o terrorismo internacional foi a desconfiança com relação aos interesses dos Estados Unidos e a não adesão por grande parte de seus parceiros, principalmente europeus, a causa norte-americana. Referente à adesão, a recusa por parte de diversos países em aceitarem a invasão norte-americana no Iraque, a perda de credibilidade por parte da administração Bush em não conseguir estabelecer algum tipo de relação entre a administração Saddam Hussein e a *Al Qaeda*; a negativa em conseguir provar que o Iraque possuía armas de destruição em massa; eram fatores que aumentavam a recusa em apoiarem Washington em sua empreitada (GADDIS, 2005).⁴⁰

Além das motivações anteriormente indicadas, o fracasso da Doutrina Bush foi marcado também pela incoerência. Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado nos casos de tortura tanto na Base Americana de Guantánamo, em Cuba, como na prisão de *Abu Graib* no Iraque (PECEQUILO, 2007), episódios que simbolizavam o descompasso de uma grande potência que defendia a expansão da democracia e dos direitos humanos, mas que atuavam de

⁴⁰ Discutindo acerca disso, Gaddis (2005, p. 3) “The Bush administration believed that it could invade Iraq without widespread consent because it expected a replay of the Afghanistan experience: military resistance would quickly evaporate, Iraqis would welcome the Americans and their allies, and the victorious coalition would quickly install an Iraqi regime capable of controlling and rebuilding the country. Success on the ground, together with confirmation that Saddam Hussein did indeed have WMD, would yield the consensus that diplomacy had failed to produce. The occupation of Iraq would become a broadly supported international effort, even if the invasion had not been”.

modo unilateral, sem respeitar as Organizações Internacionais e, paradoxalmente, desrespeitando a democracia e infringindo ataques aos direitos humanos.

Um segundo exemplo a ser citado diz respeito ao modelo neoliberal, este que durante a administração Bush demonstrou ser falho. Tal fragilidade encontra-se relacionada a crise financeira de 2007, esta que teve sua gênese atrelada, primeiramente, pelo aumento descontrolado da concessão de empréstimos hipotecários a indivíduos que não possuíam condições de cumprir com tal obrigação (*subprimes*), e, em segundo lugar, com o reajuste nos juros das taxas hipotecárias, grande parte dos *subprimes* não foram capazes de arcar com os novos valores fixados aos contratos de compra de residências, fator que levaria, ao longo da segunda metade da década de 2000, não apenas a crise no setor imobiliário, mas no sistema bancário norte-americano como um todo. Reflexo desta crise foi o pedido de concordata por parte do *Lehman Brothers* que, até aquele momento, era o quarto maior banco dos EUA (BRESSER-PEREIRA, 2009; CARVALHO, 2008; 2010).⁴¹

Diante desta crise, a administração Bush passa a constantemente intervir na economia norte-americana, rompendo com uma das principais características do neoliberalismo, isto é, a não intervenção estatal na economia. Exemplos disso podem ser encontrados em setembro de 2008, quando o *Federal Reserve* (Banco Central dos Estados Unidos) anunciou um empréstimo de US\$ 14 bilhões para a *General Motors* e a *Chrysler*; no pedido do Citigroup junto a Washington de US\$ 306 bilhões para o financiamento de sua dívida; e no empréstimo de US\$ 85 milhões ao *American International Group Inc. (AIG)*, assumindo 89% das ações desta empresa (CARVALHO, 2010).

No ano de 2009, a administração Bush filho chegava ao fim e com ela a Doutrina de luta contra o terrorismo internacional, a qual foi encerrada com o advento da *The National Security Strategy of the United States of America* (NSS) de 2010. De modo resumido, a NSS de 2010 demonstrava que outros atores também exerciam poder no sistema interestatal, destacando não apenas as potências europeias ocidentais, mas também a Rússia, China e Índia. Entretanto, aceitar que o sistema interestatal encontra-se em transformação, principalmente pela ascensão de novas potências, não necessariamente é aceitar o declínio da hegemonia norte-americana. Logo, tanto o multilateralismo defendido por Clinton, como o unilateralismo por Bush, devem ser interpretadas como formas de atuação norte-americana no

⁴¹ Segundo Carvalho (2008, p.2), “O termo subprime, que se tornou tão conhecido em todo o mundo, identifica precisamente os indivíduos que não teriam renda, ou garantias, ou história de crédito que justificassem a concessão do empréstimo. Em outras palavras, essas eram as pessoas que ficavam de fora do mercado de financiamento de imóveis, por falta de qualificações suficientes para convencer as instituições financeiras de que era um risco aceitável.”

sistema interestatal. Em outras palavras, são apenas partes de estratégias diversas voltadas para um mesmo fim: garantir a hegemonia dos Estados Unidos.

3.2.2 As Potências Emergentes e Tradicionais no limiar do século XXI: a África e Atlântico Sul como zonas de disputa

Conforme analisado anteriormente, a ascensão dos Estados Unidos foi seguida pela ampliação da periferia do sistema interestatal, este resultado dos processos de independência na Ásia e na África. Nesta ampliação, três características tornaram-se constantes. A primeira diz respeito a heterogeneidade não apenas cultural, mas também política existente entre eles, esta refletida nos diferentes modelos políticos adotados. Já a segunda refere-se a homogeneidade no que se refere a alguns objetivos, tais como a valorização da autodeterminação dos povos, o anseio pelo desenvolvimento econômico, o respeito a soberania dos Estados, e, principalmente, a maior representatividade nos organismos internacionais. Por fim, a última refere-se a estratégia escolhida para alcançarem tais objetivos, no caso, a articulação de agrupamentos, estes simbolizados por iniciativas como a Conferência de Bandung em 1955 e o Movimento dos Não Alinhados em 1961 (VIGEVANI, 1994; PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Já no pós-guerra Fria, principalmente ao longo da primeira década do século XXI, essa tendência de ascensão de países periféricos no sistema interestatal tornou-se intensificada, posto que a Europa Ocidental e os Estados Unidos imbuídos em cenários de crise financeira e, inclusive, Washington sendo aplamente criticado pela Guerra contra o terrorismo internacional, os países considerados como potências emergentes passaram a ganhar cada vez mais importância no cenário internacional. Neste caso, além da heterogeneidade existente entre cada potência emergente, é fato que as duas outras características encontradas durante o período da Guerra Fria, tornaram-se cada vez mais presente a partir da década de 2000. Exemplos disso podem ser encontrados na articulação de agrupamentos como o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), a Cúpula América dos Sul-África (ASA), a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e, evidentemente com maior destaque, o Grupo do BRICS (FONTENELE REIS, 2012).⁴²

⁴² Segundo Fontenele Reis (2012, p. 36), “Esses mecanismos [agrupamentos] diferem dos blocos de integração regional, formados com base em contiguidade territorial ou relações de vizinhança (MERCOSUL, UNASUL e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CALC/CELAC).”

Formado atualmente por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o Grupo dos BRICS tem sua genese associada ao relatório intitulado de “*Building Better Global Economic BRIC*” realizado por Jim O’Neill em 2001. Ainda intitulado como BRIC, não constando com a África do Sul, neste relatório o principal objetivo era demonstrar que ao longo da década de 2000 os Produtos Internos Brutos (PIBs) de Brasil, Rússia, Índia e China, passariam a estar entre as dez maiores do mundo e, conseqüentemente, tanto impactariam na economia mundial como também levariam a necessidade do G7 (grupo formado pelas principais economias mundiais) a incorporar tais países (GOLDMAN SACHS, 2001).⁴³ Posteriormente, ainda excetuando a África do Sul, foi reforçado em documento intitulado de “*Dreaming With BRICs: The Path to 2050*” a importância da economia do Brasil, Rússia, Índia e China, inclusive, indicando que, em conjunto, a soma dos PIBs destes países passariam os valores dos pertencentes ao G7 (GOLDMAN SACHS, 2001).⁴⁴ Tal visão ganhava veracidade pois ao longo da década de 2000, os países destacados passaram a apresentar crescimento expressivo de suas economias, com PIBs acima de US\$ 1 trilhão (FONTENELE, 2012).⁴⁵

Entre este relatório até a oficialização da África do Sul como quinto membro deste grupo durante a III Cúpula dos BRICS na cidade de Sanya, China, em 2011, tornou-se claro que tal agrupamento não apenas ganhava um caráter cada vez mais político-diplomático (FONTENELE REIS, 2012), bem como passava a objetivar maior participação na governança global (FONSECA JR, 2012, VISENTINI, 2012, LINS DA SILVA, 2012). Exemplo disso pode ser encontrado na 1ª Cúpula dos BRICS ocorrido na cidade de Ecaterimburgo, Rússia em 2009, quando os países participantes encontraram consensos com relação ao cenário internacional. Em análise desenvolvida por Fontenele Reis (2012, p. 37) acerca desta reunião, é possível destacarmos alguns pontos que foram consenso em Ecaterimburgo, tais como:

⁴³ São membros do G7: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

⁴⁴ Segundo Ramalho (2012, p.94), “indicava que o “próprio título do artigo, “*Dreaming with BRICs*”, sinalizava a precariedade da proposta. De fato, a ideia era simplesmente chamar a atenção de investidores de longo prazo para economias cujo crescimento poderia ser mais robusto do que o que se projetava para as economias mais avançadas. Cercada por enorme ceticismo dos agentes econômicos, animados com o impressionante ritmo de crescimento da economia dos EUA até 2008, a ideia enfrentou, ainda, relativa indiferença dos governos envolvidos, que não se viam parte de uma iniciativa conjunta e instintivamente tendiam a rechaçar uma agenda que se lhes pudesse impor “de fora para dentro””.

⁴⁵ Citando algumas das características que demonstram a importância dos BRICS, Fonseca JR (2012, p. 14) indica que “a China é hoje um dos motores da economia internacional; a Rússia tem peso próprio em matéria de segurança, dada a dimensão de seu arsenal nuclear e relevância no mercado de energia; a Índia vale pelo peso demográfico e pela influência regional, além de ser a maior democracia “real” do mundo; a África do Sul é ator estratégico em uma área crescentemente importante como produtora de commodities; e o Brasil é ator fundamental em negociações sobre desenvolvimento sustentável ou comércio. É impossível imaginar que algum regime internacional, seja na área da segurança, da economia ou dos valores, se articule e se consolide sem que deles os BRICS participem ativamente.”

[...] fortalecimento da segurança e da estabilidade internacionais; [...] necessidade de assegurar oportunidades iguais para o desenvolvimento de todos os países; [...] fortalecimento do multilateralismo, com a ONU desempenhando papel central; [...] necessidade de reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, de modo a torná-lo mais representativo, legítimo e eficaz; [...] China e Rússia registraram apoio às aspirações do Brasil e Índia de desempenhar maior papel nas Nações Unidas; [...] apoio à solução de disputas por meios políticos e diplomáticos; [...] favorecimento do desarmamento e da não proliferação; [...] condenação ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações; e [...] acolhimento da sugestão do Brasil de organizar reunião de Ministros das Finanças dos BRICS para discutir temas econômicos e financeiros. Desde então, as reuniões têm sido pelo menos anuais.

Ecaterimburgo deixava claro o interesse desses países em se articularem como modo de garantir maior representatividade no sistema interestatal. Discutindo acerca disso, Fonseca Jr (2012) considera que a dinâmica de maior interação entre os membros do BRICS segue duas dimensões, uma primeira que pode ser considerada como *intra-grupo (hacia adentro)*, quando os países deste agrupamento buscam fortalecer laços a partir de acordos voltados as áreas da saúde, energia, temas judiciais, dentre outros.⁴⁶ Já o segundo, refere-se ao *hacia afuera*, cuja dimensão estaria relacionada a busca de atuarem, de modo coordenado, na conquista de maior participação nos organismos multilaterais, principalmente naqueles voltados a área financeira.

Mesmo antes da I Cúpula dos BRICS, o crescimento econômico de Brasil, Índia, China e África do Sul gerava pressão no G8 (G7 + a Rússia), fator que levou ao chamado G8 + 5, demonstrando a importância dos países periféricos na economia mundial (FONTENELE REIS, 2012).⁴⁷ No entanto, a partir de Ecaterimburgo, em um cenário internacional caracterizado pela crise financeira existente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental (PFEIFER, 2012), a dinâmica proposta pela *hacia afuera* tornou-se cada vez mais visível. Reflexo disso pode ser encontrado na reformulação do G20, grupo que até 2008 era caracterizado por reuniões de Ministros de finanças e, a partir de então, passou a contar com a participação de Chefes de Estado (COZENDEY, 2012).

Neste caso, a estratégia dos BRICS como forma de conquistar maior representatividade na área financeira mundial foi defendendo que as reuniões do G20

⁴⁶ Um exemplo de *hacia adentro* pode ser encontrado na relação comercial entre os membros do BRICS. Segundo Fontenele Reis (2012, p. 40), “O valor do comércio BRICS-Mundo passou de US\$ 1 trilhão em 2002 para US\$ 4,6 trilhões em 2010, sendo que o comércio intra-BRICS foi de US\$ 220 bilhões em 2010 (estimativa). A título de comparação, o comércio intra-BRICS em 2002 era de apenas cerca de US\$ 27 bilhões. Já o comércio Brasil-BRICS passou de US\$ 10 bilhões em 2003 para US\$ 96 bilhões em 2011.”

⁴⁷ O G8 é o grupo constituído por Canadá, França, Itália, Alemanha, EUA, Japão, Reino Unido e Rússia que durante os anos 1990 - e com exceção de Moscou - foi o núcleo da economia mundial (FONTENELE REIS, 2012). Além disso, vale ressaltar que juntamente com Brasil, África do Sul, Índia e China, o outro país formador do G8 + 5 é o México.

deveriam se tornar no principal foro de debate sobre iniciativas voltadas ao combate da crise financeira, fato consumado na Cúpula do G20 de 2009, Pittsburgh, Estados Unidos (FONTENELE REIS, 2012). Portanto, além de ultrapassar o G8+5 como principal foro de debate a crise financeira (COZENDEY, 2012), o G20 acabou por demonstrar a importância econômica dos BRICS e, por conseguinte, garantir aos países deste agrupamento a possibilidade em maior representatividade no FMI.⁴⁸ Exemplo disso pode ser encontrado no chamado *New Arrangements to Borrow*, linha de financiamento acordada pelos BRICS como modo de garantir a liquidez necessária a atuação do FMI dentro deste cenário de crise. Tal iniciativa tornou-se importante pois não apenas levou, em toda a sua história, a maior redistribuição das quotas do FMI, mas, fundamentalmente, garantiu ao agrupamento maior poder de voto nesta instituição (LIMA; CASTELAN, 2012).⁴⁹

A valorização do G20 e a busca por maior representatividade no FMI, refletem uma das principais características dos BRICS, no caso, o caráter reformista do sistema interestatal (FONSECA JR, 2012; FONTENELE REIS, 2012). De modo geral, não há radicalismo no sentido de revolucionar o sistema, mas sim, de criar meios que possibilitem ao agrupamento maior atuação na governança global, intensificando a transição de um mundo unipolar para multipolar (FONTENELE REIS, 2012). Para tal finalidade, o grupo dos BRICS passou a desenvolver dois modos de atuação. O primeiro foi à utilização de normas e instituições internacionais como modo de restringir a influência das potências tradicionais no sistema interestatal. Reflexo disso pode ser encontrado na negação de instalação de bases norte-americanas em seus territórios durante a Guerra contra o Terrorismo internacional; e na limitação do predomínio da visão norte-americana sobre guerra preventiva e mudança de regimes nos foros internacionais (FONSECA JR, 2012).

Já o segundo foi se consolidar na periferia do sistema através da defesa de uma agenda internacional direcionada a resolução de mazelas sociais. Neste caso, diferentemente das potências tradicionais que ao se voltarem para questões sociais na periferia, se paltam por relações assimétricas; os membros deste agrupamento valorizam a cooperação sul-sul, cujo

⁴⁸ Discutindo acerca disso, Fontenele Reis (2012, p. 39) indica que “[a] Segunda Cúpula, realizada em Brasília, em 15 de abril de 2010, aprofundou a concertação política entre seus membros. No Comunicado Conjunto, os Chefes de Estado e de Governo congratularam-se pela confirmação do G20 como principal foro de coordenação e cooperação econômica internacional e registraram ser o G20 um foro mais representativo. Sublinharam, novamente, a necessidade de reformas ambiciosas das instituições de Bretton Woods.

⁴⁹ Segundo Lima e Castelan (2012, p. 181), “A consolidação do G20 financeiro foi importante para a coordenação de medidas de combate à crise, que por sua vez abriram caminho para o fortalecimento dos BRICS no FMI. Quando em abril de 2009 o grupo decidiu injetar cerca de US\$ 1 trilhão na economia, durante reunião em Londres, os BRICS anunciaram um aporte de US\$ 70 bilhões, em um programa que apoiava reformas no FMI, Banco Mundial e Fórum de Estabilidade Financeira.”

caráter *win-win* pode ser encontrado na criação de iniciativas focadas no combate a desigualdade, a pobreza extrema, na luta contra o avanço de doenças infecto-contagiosas e na valorização do desenvolvimento (RAMALHO, 2012; VISENTINI, 2012). Logo, com o desenvolvimento de uma relação que traz mais ganhos que perdas para os países da periferia do sistema interestatal, os BRICS passaram a ganhar parcerias que, em quantidade, se tornam cada vez mais relevantes no propósito deste grupo em conquistar maior representatividade na governança global.

Todavia, seja por questões econômicas, seja por objetivos políticos, ao buscarem se consolidar na periferia do sistema, o Grupo dos BRICS acabou por se aproximar de áreas que historicamente, sempre foram zonas de atuação das potências tradicionais. Em outras palavras, a maior presença dos BRICS em determinadas regiões do planeta acabou por gerar uma dinâmica na periferia do sistema caracterizada pela disputa por espaço com as potências ocidentais. É neste contexto que duas áreas passaram a ganhar cada vez mais importância, sendo a primeira o continente africano.

Conforme analisado anteriormente, desde a dominação dos primeiros territórios pelos portugueses ainda durante o século XV e, principalmente, com o advento da Conferência de Berlim entre 1884-85, o continente africano passou a ser, constantemente, marcado pela presença do europeu. Durante a Guerra Fria, mesmo alcançando a independência, os países africanos mantiveram-se, direta ou indiretamente, sob zonas de influência de suas antigas metrópoles, como visto no caso França, país que através da chamada *Françafrique*, utilizou de meios econômicos, políticos e militares, como forma de garantir a continuidade das relações de dependência entre suas ex-colônias e Paris (VERSHAVE, 2005).

No decorrer deste mesmo período houve o englobamento do continente africano dentro da dinâmica de conflito entre Leste-Oeste, fator que levou quaisquer Guerras Civis ou de independência a serem vistas como parte da disputa capitalismo/socialismo. No entanto, o declínio da URSS como anti-modelo ao capitalismo, somado ao desinteresse das potências tradicionais em aprofundarem suas relações com os países africanos, foram fatores que levaram durante os anos de 1990 o continente africano a passar por uma fase de perda de sua importância estratégica.

Todavia, enquanto havia este desinteresse em aprofundar relações por parte das potências europeias, as potências emergentes passaram a fortalecer seus laços com os países africanos, principalmente a partir dos anos 2000. Exemplos disso podem ser encontrados no retorno da Rússia, país que buscou fortalecer seus laços políticos através de visitas oficiais

entre líderes políticos de ambas as partes (FIDAN; ARAS, 2010); na Índia, país que durante a Guerra Fria foi marcada pela sua luta contra o colonialismo, e nesta primeira década do século XXI passou a fortalecer seus laços diplomáticos e econômicos com o continente africano (MAWDSLEY; MCCANN, 2011; CHERU; OBI, 2011); e, principalmente, a China, país cuja presença no continente se torna cada vez mais intensificada (YU, 2010; RUIPIYA; SOUTHALL, 2009). Discutindo acerca desta importância, como também da ameaça que a relação sino-africana apresenta para as potências tradicionais, Visentini (2013, p. 20-22), expõe que:

Em termos políticos, a interação sino-africana traz benefícios inegáveis, tanto para a África quanto para a China. Para os países africanos, o apoio chinês agrega um parceiro de peso na busca por uma maior participação do mundo em desenvolvimento e por uma democratização nos fóruns internacionais. Além disso, sendo a China um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os países africanos não se sentem mais abandonados, pois têm um “protetor” contra as iniciativas do Ocidente desfavoráveis aos Estados africanos. Para os africanos, as relações com Pequim proporcionam, igualmente, uma espécie de descolonização econômica e uma nova projeção internacional.[...] Além disso, os auxílios e empréstimos – muitas vezes sem cobrança de juros -, concedido por Pequim aos países da África, e que permitem que estes se desenvolvam e tenham um aumento do seu peso político e econômico, desgastam outra estrutura de dominação das potências ocidentais, uma vez que os africanos já não mais recorrem ao FMI, vendo-se livres das condicionalidades e das políticas de ajustes Ocidentais.

Por um lado a não imposição de condicionalidade representa uma relação *win-win*, uma vez que as potências emergentes passam a ganhar maior apoio dos países africanos em fóruns internacionais e, conseqüentemente, a se tornarem cada vez mais ativos na governança global. Para o continente africano, esta relação simétrica tende a ser fundamental para a continuidade nas transformações pelas quais o continente vem passando, estas simbolizadas pelo constante crescimento econômico de diversos países; pela diminuição, isolamento ou o fim de regimes autoritários, ditaduras; e por iniciativas como a transição da Organização da Unidade Africana para União Africana (UA) e a Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) (GILLEY, 2010; VISENTINI, 2013).

Por outro lado, essa forma de interação acabou por gerar dois impactos para as potências tradicionais. Um primeiro, de caráter político-diplomático, refere-se a perda de influência em uma área que, historicamente, sempre foi subjugada pelo Ocidente. Em outras palavras, a maior participação dos emergentes acaba por levar, conseqüentemente, a perda de parceiros que, quantitativamente, são importantes para as potências tradicionais na governança do sistema interestatal. Paralelamente a esta primeira, um segundo impacto é de

caráter econômico, visto que ao diminuírem suas influências no continente, acabam por perderem acesso a um território cujo solo possui “cerca de 66% do diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo” (SARAIVA, 2008, p.122).

Consequentemente, seja pelo impacto político-diplomático, seja pelo econômico, a maior presença dos emergentes acabou por levar o retorno, ou a maior atuação das potências tradicionais na África. Neste caso, dois momentos refletem esta tendência, sendo o primeiro durante a Guerra contra o terrorismo internacional, quando foi intensificado a presença dos Estados Unidos no combate ao *Al-Shaabab* na Somália e, em 2007, foi criado o *Unified Combatant Command for Africa* (AFRICON), este que mesmo sendo voltado a pacificação do continente africano via cooperação no âmbito da segurança, simboliza um instrumento norte-americano de garantia ao acesso de recursos minerais e energéticos em determinados países (VISENTINI, 2013).⁵⁰ Já o segundo diz respeito a invasão da Líbia em 2011, essa orquestrada por membros da OTAN, organização que participou, ativamente, no combate a administração Kadaffi (1969-2012).

Embora seja destacável no continente africano, essa disputa entre emergentes e as potências tradicionais não se restringe tão somente a este continente, mas também ao Atlântico Sul, região que passou a ser marcada pelo retorno e/ou aumento da presença de atores extrarregionais (REIS; SANTOS, 2014; VISENTINI; PEREIRA, 2014). Neste caso, tal acontecimento encontra-se atrelado a riqueza em recursos minerais e energéticos, com destaque ao petróleo, encontrados principalmente no Golfo da Guiné.⁵¹ Por um lado, o reflexo desse interesse pode ser encontrado na China, país que tem em Nigéria, Angola, República do Congo e Guiné Equatorial, quatro dos cinco principais fornecedores africanos de petróleo a Pequim (BARBOSA, 2015). Por outro, os Estados Unidos, cuja atuação de empresas como a *Chevron-Texaco*, a *Exxon Mobile*, a *Marathon Oil* e a *Kosmos Energy* em quase todos os países pertencentes ao Golfo da Guiné, são exemplos deste interesse norte-americano pelo Atlântico Sul (VISENTINI, 2014; BARBOSA, 2015).

⁵⁰ Segundo Visentini (2013, p. 225), “[...] em 2008, o Vice-Almirante Robert T. Moeller declarou publicamente que o princípio do Africom é proteger a livre circulação dos recursos naturais da África para o mercado global, antes de citar a crescente presença chinesa na região como um desafio aos interesses americanos; o conselheiro do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, Peter Pham, comentou, quando à estratégia norte-americana, que o objetivo do Africom é proteger o acesso a hidrocarbonetos e outros recursos estratégicos que a África tem em abundância, uma tarefa que inclui fortalecer-se frente à vulnerabilidade dos recursos naturais e assegurar que terceiros países, como China, Índia, Japão e Rússia não monopolizem recursos ou obtenham tratamento preferencial [...]”

⁵¹ Região composta pelos seguintes países: Costa do Marfim, Gana, Togo, Benin, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe e Gabão.

Semelhantemente ao continente africano, a tendência em restringir a atuação dos emergentes no Atlântico Sul também se encontra pautada na presença militar das potências tradicionais, com destaque a Inglaterra, e aos Estados Unidos. Conforme analisado anteriormente, uma das principais características antes e durante a *Pax Britannica* foi à expansão do império ultramarino inglês. Neste caso, além da Ásia, Londres também passou a controlar ilhas no Atlântico Sul, tais como *Saint Helena* (1659), *South Georgia* e *South Sandwich Islands* (1775), *Ascension* (1815), *Tristan da Cunha* (1816), *Falkland Islands/Ilhas Malvinas* (1833) (ENGLAND, 2012), estas que passaram a servir como bases de apoio a *Royal Navy*. De certo modo, a continuidade no controle destas ilhas garante a possibilidade de Londres atuar militarmente nesta região (REIS; SANTOS, 2014), como visto durante a Guerra das Malvinas (1982), quando o uso de *Ascension* foi importante no âmbito logístico para a vitória da Inglaterra sobre a Argentina.

No que se refere aos Estados Unidos, à presença militar no Atlântico Sul foi reafirmada em 2008, quando houve a reativação da IV Frota, esta criada em 1943 e desativada em 1950, cujo principal objetivo é policiar as águas da América Central, Caribe e América do Sul. Junto a IV Frota, outra iniciativa foi o retorno do programa de vigilância do Golfo da Guiné, este que havia sido utilizado entre 1985 e 1995, e a partir de 2009 passou a contar com diversos radares voltados a vigilância e a segurança da região (BARBOSA, 2015). Neste caso, tal retorno encontra-se atrelado em um dos principais desafios desta região: a pirataria.

3.3 CONCLUSÃO

No decorrer deste capítulo buscou-se analisar o impacto que as transformações no sistema interestatal geraram na interação entre Brasil e Atlântico Sul, entre o declínio da *Pax Britannica* e a crise da hegemonia dos Estados Unidos. Nesse sentido, é possível indicarmos quatro considerações acerca desta interação. A primeira pode ser encontrada entre os anos finais do século XIX e quase toda a primeira metade do século XX. Isto é, durante o declínio inglês. Neste caso, o rompimento com a interação Brasil, Atlântico Sul, África acabou por levar o Brasil a fortalecer sua parceria com os Estados Unidos, país que já despontava como principal economia do mundo. Referente a África do Sul, a intensificação do império inglês no Oceano Índico acabou por levar a colônia do Cabo a ser imbuída em uma dinâmica afro-asiática, esta caracterizada pela recepção de mão de obra indiana e de auxílio a Inglaterra durante as duas Guerras Mundiais.

Uma segunda consideração diz respeito ao impacto que a política de dominação inglesa adotada no território sul-africano geraria, *a posteriori*, na interação que este território passaria a ter com o mundo. Conforme analisado anteriormente, a manutenção da estabilidade no território sul-africano foi caracterizada pela abertura política a comunidade *bôer* por parte da Inglaterra. Se por um lado tal estratégia garantia a transformação desta sua colônia africana em um importante instrumento de auxílio a Londres em seus anseios hegemônicos, por outro, acabava por fortalecer uma parcela da população sul-africana que se via Ocidental e racialmente superior. Logo, com o declínio inglês e a melhor articulação política dos representantes *bôeres*, este grupo conseguia manter a população nativa sul-africana excluída, bem como passaria a administrar a África do Sul, institucionalizando o *apartheid*.

Tal ascensão acabaria por gerar a nossa terceira consideração, esta ocorrida durante a Guerra Fria. Neste caso, a África do Sul buscava criar meios que garantissem a continuidade de seu regime racista, fator que levaria o país a buscar adequar o continente africano a seus interesses, e a desejar a militarização do Atlântico Sul. Diferentemente disso, o Brasil, principalmente a partir da década de 1960, se voltava ao continente africano e, com a descoberta e exploração de petróleo na plataforma continental, considerava importante o distanciamento do Atlântico Sul do conflito Leste-Oeste. Logo, mais uma vez Brasil e África do Sul se distanciavam com relação a importância do Atlântico Sul, esta que teve seu ápice com a vitória da ZOPACAS sobre a OTAS.

Por fim, a última consideração a ser destacada refere-se a crise da hegemonia dos Estados Unidos, esta simbolizada pelas tentativas das administrações Clinton e Bush em criar meios que garantam a continuidade da hegemonia norte-americana e, em contrapartida, pela ascensão das potências emergentes, que, cada vez mais, buscam garantir maior representatividade na governança global. Neste caso, tornou-se claro que a busca das potências emergentes em atuarem cada vez mais na periferia do sistema interestatal, mais especificamente no continente africano e no Atlântico Sul, acabou por levar a intensificação da presença de potências tradicionais nestas regiões, tornando-as zonas de disputa.

4 O DISTANCIAMENTO COMO OPÇÃO: O ATLÂNTICO SUL DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E NELSON MANDELA

O declínio relativo dos Estados Unidos, bem como a tentativa norte-americana em estabelecer uma nova Grande estratégia voltada a sua manutenção como potência hegemônica, gerou impacto na periferia do sistema interestatal. Em certa medida, tal impacto era esperado visto que a ascensão ou a queda de uma potência hegemônica acaba por, direta ou indiretamente, impactar na periferia do sistema interestatal. Conforme já exposto anteriormente, um exemplo disso pode ser encontrado tanto na ascensão do Partido Nacional na África do Sul em 1948, este resultado da estratégia equivocada da Inglaterra de emponderamento da população *bôer* como forma de manter o território sul-africano estabilizado pós-Guerra dos *Bôeres*. Além disso, outro exemplo a ser apresentado refere-se ao período da Guerra Fria, quando os EUA, buscando manter o sistema interestatal favorável a seus interesses, voltou-se a combater o avanço do socialismo em diversos países periféricos.

No caso específico do Pós-Guerra Fria, a interação entre os Estados Unidos e os países pertencentes à periferia do sistema interestatal caminhou lado a lado a duas características. A primeiro diz respeito a tentativa de Washington em enquadrar àqueles países que durante a Guerra Fria faziam parte do bloco socialista ou que eram contrários a hegemonia norte-americana. Nesse sentido, países como Cuba, Irã, Iraque, Coréia do Norte, dentre outros, passavam a ser vistos como Estados Bandidos e, constantemente, pressionados a adotarem mudanças favoráveis à manutenção da preponderância norte-americana no sistema interestatal.

Já a segunda característica refere-se à aceitação e adequação, seja de forma arbitrária ou deliberativa, dos países periféricos as novas regras que se tornavam preponderantes no mundo pós-colapso soviético. Exemplo disso pode ser encontrado na economia, uma vez que a tríade “estabilizar, privatizar e liberalizar” (RODRIK, 2006, p. 973, tradução nossa) passou a ser preponderante nas economias dos países periféricos, mesmo esta não solucionando desafios como à pobreza excessiva, desemprego e desigualdade social.

De modo geral, esta segunda característica encontrada na interação entre Estados Unidos e a periferia do sistema interestatal se tornou preponderante tanto no Brasil quanto na África do Sul ao longo dos anos finais de 1980 e durante toda a década de 1990. É baseado

nesta semelhança que este capítulo buscará analisar as políticas desenvolvidas por Brasília e Pretoria voltadas ao Atlântico Sul. Destacando as principais iniciativas e as transformações realizadas pelas administrações Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Nelson Mandela (1994-1998), espera-se concluir que a relativa adequação tanto do Brasil quanto da África do Sul ao mundo proposto pelos interesses norte-americanos, bem como as escolhas de ambas as administrações foram fatores que transformaram o Atlântico Sul como uma região desvalorizada tanto por Brasília quanto por Pretoria.

4.1 O BRASIL EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

A partir dos anos 1980, o Brasil encontrava-se diante de transformações internas que, conseqüentemente, refletiam em sua inserção internacional. De modo geral, é possível indicar que entre o fim do regime Militar, e ao longo das administrações Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992) e Franco (1992-1995), a busca pelo desenvolvimento econômico permaneceu como um dos principais objetivos da política externa brasileira, entretanto, diante das mudanças causadas no decorrer do declínio da disputa Leste-Oeste, Brasília voltou-se a estratégias diferentes para alcançar tal fim. Tal constatação pode ser realizada quando comparada os dois governantes brasileiros da década de 1980, administrações Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990), com as administrações da primeira metade da década de 1990, Collor de Mello (1990-1992) e Franco (1992-1995).

Embora uma administração representasse o fim do regime autoritário (Figueiredo); e a outra o retorno ao democrático (Sarney), cronologicamente, ambas encontraram-se imbuídas em um cenário interno caracterizado pela crise do modelo desenvolvimentista, e, no âmbito externo, diante da década final da disputa entre Estados Unidos e União Soviética. Grosso modo, desde a Era Vargas o desenvolvimento econômico do país baseou-se na participação do Estado e, cada vez mais, dependente de um cenário internacional propício para a comercialização dos produtos brasileiros, e favorável ao financiamento e a investimentos direcionados ao Brasil. Exemplos disso podem ser encontrados na relação entre Vargas e EUA para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941; no Plano de Metas desenvolvido por Kubitschek, este pautado em 31 metas e favorável a entrada de capital estrangeiro (LESSA *apud* LACERDA *et al*, 2000); e, principalmente, durante o Regime Militar com o chamado Milagre Econômico, quando o crescimento econômico do

país esteve amplamente atrelado a empréstimos externos (LACERDA *et al*, 2000; VASCONCELLOS *et al*, 1996).

Se por um lado o desenvolvimento econômico brasileiro passava a ser condicionado a empréstimos externos; por outro, a adoção de tal caminho fazia com que o país dependesse de uma conjuntura internacional favorável. No entanto, as crises do petróleo de 1973 e 1979, a aceitação de empréstimos a juros variáveis - cujas taxas se tornavam cada vez mais elevadas - e a redução das exportações brasileiras, foram alguns dos fatores que levaram o país a passar de uma dívida externa de U\$ 2,8 bilhões em 1960 para U\$ 48 bilhões em 1980 (LACERDA *et al*, 2000). Em síntese, a estratégia em alcançar o desenvolvimento econômico via empréstimos externos, fez o Brasil entrar na década de 1980 sob um elevado endividamento externo.

Além disso, Brasília encontrava-se diante de um cenário internacional caracterizado pela entrada de Ronald Reagan na presidência dos EUA, político republicano que intensificaria a corrida armamentista como forma de finalizar com a Guerra Fria. Conforme visto anteriormente, uma das características desta intensificação foi o aumento dos investimentos norte-americanos direcionados as Forças Armadas e na tentativa de criar um sistema de defesa contra ataques nucleares (PECEQUILO, 2011). Entretanto, vale destacar que dentro deste principal objetivo, duas outras características da administração Reagan (1982-1988) se tornaram relevantes. A primeira refere-se ao recrudescimento da atuação norte-americana na periferia do sistema, exemplos disso podem ser encontrados na Guerra Civil de Angola (1975-2001) e na luta contra a administração Daniel Ortega na Nicarágua.¹

Já a segunda característica era a promoção de um novo modelo econômico que já havia sido adotado pela Inglaterra com a administração Thatcher nos anos finais da década de 1970, mas que ganhava espaço na administração Reagan: o neoliberalismo. Em linhas gerais, é possível indicar que as práticas propostas pelo modelo neoliberal seguiam caminhos diametralmente opostos ao que até então era vigente. Reflexo disso pode ser encontrado na estratégia que um país deveria adotar para alcançar o desenvolvimento, uma vez que se durante a década de 1970 tal finalidade encontrava-se pautada na criação de empregos, na distribuição de renda, no alívio da pobreza através do fornecimento de condições básicas por parte do Estado, este que buscava equilibrar o crescimento econômico com a redistribuição de

¹ “Daniel Ortega was a leader of the Sandinista National Liberation Front (FSLN) when it overthrew the corrupt and repressive Somoza family dictatorship in 1979. When the pro-Soviet Sandinistas gained control of the government and pursued increasingly radical social policies, including redistribution of land and wealth, the United States backed opposition “contras” who launched an eight-year war (1982- 1990) against the government. About 30,000 Nicaraguans died in the war.” (TAFT-MORALES, 2007, p. 1).

renda, por meio de reformas básicas. Nos anos 1980, alcançar o desenvolvimento equivalia a necessidade do Estado voltar-se à estabilização da economia, ao equilíbrio na balança de pagamentos, a adoção de planos de ajustes estruturais e a minimização da atuação do governo na economia (THORBECKE, 2009).

Neste cenário que caracterizara os anos 1980, é possível indicar que as administrações Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990) caminhariam em sentido oposto. Primeiramente, enquanto EUA intensificavam a atuação na periferia do sistema interestatal, objetivando a construção e manutenção de um cenário favorável aos interesses de Washington, Brasília mantinha-se voltada a ampliação de suas relações internacionais, construindo ou fortalecendo laços diplomáticos com países como Nicarágua, Angola, Moçambique, Líbia, e, inclusive, criticando as intervenções norte-americanas na América Central (CERVO; BUENO, 2002).² Em segundo lugar, ainda que o governo norte-americano esperasse que o Brasil adotasse a redução de suas políticas protecionistas, privatizasse empresas estatais, acabasse com os subsídios às exportações, negociasse a dívida externa por meio do liberalismo financeiro (CERVO; BUENO, 2002), dentre outras metas que eram características do ideário neoliberal, os governantes brasileiros não adotavam em sua totalidade tais medidas.³

Reflexo disso pode ser encontrado durante a administração Figueiredo, quando a Secretaria de Planejamento (Seplan), mesmo realizando cortes em alguns subsídios a exportação e mantendo o pagamento da dívida externa, não buscou privatizar estatais e, inicialmente, não recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para a renegociação da dívida externa do país (VASCONCELLOS *at el*, 1999). Além da Seplan, outro exemplo pode ser encontrado em 1987, já na administração Sarney, quando o governo negou continuar

² O sucesso desta valorização dos países periféricos por parte do Brasil, pode ser exemplificado no âmbito econômico. Segundo Cervo e Bueno (2002, p. 432-433) “o perfil das exportações [brasileiras] ia-se modificando: em 1967, o Terceiro Mundo participava com 12,8% das exportações brasileiras, 35,71% em 1981 e 31,6% em 1982; em 1973, absorvia 30% das exportações de manufaturados, 51,7% em 1981. [...] Entre 1973 e 1982, a taxa média anual de crescimento das exportações para os países desenvolvidos fixou-se em 11,4%, e para os países em desenvolvimento em 20,7%, o que comprova o dinamismo do Terceiro Mundo e o acerto da solidariedade brasileira com ele.”

³ Expondo acerca da dívida externa brasileira, Cervo e Bueno (2002, p. 437), indicam que “[e]ntre 1983 e 1986, o Brasil pagou 42,9 bilhões de juros, não recebeu dinheiro novo para investimentos produtivos e, apesar disso, a dívida passou dos 70,2 para 101 bilhões. As transferências correspondiam a 20% ao ano da poupança nacional e a 4,1% do Produto Interno Bruto, superiores às transferências exigidas da Alemanha nos períodos de pós-guerra.”

pagando a dívida externa, adotando a moratória da dívida externa brasileira que perduraria até 1988 (CERVO; BUENO, 2002).⁴

Diferentemente de tais divergências embate entre as administrações Figueiredo e Sarney com relação aos Estados Unidos, durante as presidências de Collor de Mello (1990-1992) e, em menor intensidade, de Franco (1992-1995), o que se viu foi à busca pela maior aproximação para com os EUA. Tal alinhamento representava certa adequação do Brasil ao mundo que surgia no pós-Guerra Fria.⁵ De fato, com o declínio da União Soviética, os Estados Unidos garantiram a possibilidade em readequar o sistema interestatal a seus interesses. No âmbito político, a democracia liberal passava a ser propagada como o modelo ideal de governança; no plano econômico a vitória do capitalismo sobre socialismo representava o fim de possíveis barreiras contrárias ao avanço da globalização financeira e a diminuição da participação do Estado na economia, da intensificação nos processos de privatizações de empresas estatais, e da valorização do livre-mercado e do livre-comércio (MALDONADO FILHO, 1998, STIGLITZ, 2002). Em síntese, construía-se um cenário propício para a preponderância do neoliberalismo (VISENTINI, 2004; IANNI, 1998).⁶

Ao buscarem adequar o Brasil a este novo cenário internacional, Collor de Mello e Franco acabaram por impactar nas políticas econômica e externa brasileira. No âmbito econômico, a busca pela retirada do país da crise econômica se deu através da aceitação do ideário neoliberal. Durante a administração Collor de Mello, o desejo em fazer do Brasil um país competitivo na arena internacional caminharia lado a lado a adoção de diversos pontos defendidos pelo neoliberalismo, tais como a abertura comercial e a privatização de empresas estatais (HIRST; PINHEIRO, 1995). Exemplo disso pode ser encontrado nos Planos Collor e Collor II, ambos direcionados “retração da atividade econômica como resultado direto das

⁴Acerca do pagamento da dívida, Cervo e Bueno (2002, p. 438) indicam que isso foi “[u]ma estratégia tecnicamente correta e socialmente catastrófica, que provocou uma queda de 13,5% da renda *per capita* entre 1980-1985.”

⁵Discutindo acerca de tais transformações após a administração Sarney (1985-1990), Hirst e Pinheiro (1995, p. 6) indicam que, “Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Para cada meta havia um tema prioritário que daria o tom da mudança pretendida”.

⁶Discutindo acerca de competitividade, Visentini (2004, p. 23-24), indica que “[...] o motor da globalização, tal como no início do século XX o fora a noção de *progresso*, e após a Segunda Guerra Mundial a de *desenvolvimento*. Maior competitividade significa alcançar maior produtividade, o que, por sua vez, é obtido incrementando-se o emprego de tecnologia e reduzindo os custos de matérias-primas e mão-de-obra. Assim, configura-se a Revolução Científico-Tecnológica, fenômeno que se torna um instrumento primordial da globalização”.

medidas fiscais e monetárias adotadas” (LACERDA, *et al*, 2000, p. 187).⁷ Segundo Batista (2009, p. 195):

O programa de Collor nada mais seria, contudo, do que a aplicação ao caso brasileiro da filosofia ultra-liberal consolidada no chamado Washington Consensus, o modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos Estados Unidos e de instituições internacionais de crédito sediadas na capital norte-americana haviam identificado como o mais adequado para a América Latina. O “consenso” entende ser fundamental que as economias latino-americanas, do Rio Grande à Terra do Fogo, se deixem submeter inteiramente às forças de mercado, através não apenas de um emagrecimento desejável do Estado mas da sua redução a um Estado mínimo, completamente ausente no plano micro-econômico [...].

As transformações realizadas na política econômica brasileira impactariam na política externa brasileira, esta que, além de ser representada pela dificuldade em adequação a visão defendida por tais governantes – exemplo disso pode ser encontrado no número de ministros que assumiram a pasta, cinco ao longo deste período (CERVO; BUENO, 2002) -, também seria marcada por três características. A primeira a ser indicada diz respeito à valorização da integração regional, esta que desde a administração Sarney ganhava relevância, mas que durante esta primeira metade da década de 1990 seria mantida como prioridade.

Reflexo disso pode ser encontrado na assinatura do Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991. Neste caso, o desejo em criar tal acordo caminhava lado a lado à procura brasileira em fortalecer os laços comerciais com os países pertencentes a tal mercado, uma vez que estes tendiam a importar produtos brasileiros de maior valor agregado (HIRST; PINHEIRO, 1995; SATO, 1998). Em certa medida, o relativo êxito desta estratégia pode ser encontrado na comparação das cifras de exportação brasileira com os três países anteriormente indicados, visto que, se em meados dos anos 1980, a taxa de exportação brasileira era de 4,7%, em 1994 esta taxa alcançava 13,7% (SATO, 1998). Além do MERCOSUL, principalmente durante a administração Franco, o Brasil buscou fortalecer os laços políticos e econômicos com países como Venezuela, Colômbia, Bolívia, dentre outros (HIRST; PINHEIRO, 1995).⁸

⁷Discutindo acerca disso, Cervo e Bueno (2002, p. 457-458), indicam que “O desenvolvimento não desapareceu no horizonte da política exterior brasileira ao encerrar-se, em 1989, o ciclo desenvolvimentista de sessenta anos. Deixou apenas de ser o elemento de sua racionalidade. A estratégia tradicional foi posta em dúvida porque se supunha que houvesse desembocado na crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica dos anos 1980, e que não resistiria diante das transformações da ordem global ao término da Guerra Fria”.

⁸De modo exemplificado, “Ainda no âmbito latino-americano, o governo de Itamar Franco procurou estreitar laços políticos e econômicos com outros países da região. Deste esforço são exemplos a assinatura dos Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) visando a contornar seus

Além do uso da integração regional para fins comerciais, houve também a aproximação no âmbito securitário, esta que simboliza a segunda característica da política externa brasileira adotada durante as administrações em destaque. Neste caso, o que se viu foi a tendência brasileira em realizar acordos relacionados ao uso de energia nuclear que, grosso modo, restringiam a possibilidade do país de continuar, de modo autônomo, a desenvolver determinadas tecnologias. É durante este período que é assinado em 1990 a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasil-Argentina, bem como criada o Acordo Brasil-Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, este realizado em Guadalajara em 1991, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), o Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA, este ratificado em 1994 e assinado em Viena, e a ratificação do Tratado de Tlatelolco (HIRST; PINHEIRO, 1995; SALLUM JR; 2011).⁹

Por fim, e não menos importante que as anteriores, a terceira característica diz respeito a interação com os Estados Unidos. Durante a administração Collor de Mello, a crença em um mundo unipolar foi marcada pelo alinhamento quase que automático com os EUA (BATISTA, 2009).¹⁰ Já ao longo da administração Franco, embora mantendo a aproximação com Washington, Brasília voltou-se a ampliação das relações internacionais do

problemas na fronteira, pondo fim a um histórico distanciamento entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (janeiro de 1994); as conversações com o Uruguai em torno do combate ao comércio de produtos subsidiados, da hidrovía Paraguai-Paraná e dos esforços para o desenvolvimento da região fronteira; o encaminhamento das negociações com a Bolívia em torno da construção do gasoduto entre os dois países e do consequente fornecimento de gás natural; e, finalmente, a tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

⁹ Segundo Sallum Jr (2011, p. 271), “No acordo de Guadalajara reafirma-se o propósito exclusivamente pacífico do uso de *todo o material e de todas as instalações nucleares* sob jurisdição de cada país, resguardando inclusive as pesquisas nucleares que a Marinha brasileira fazia sobre propulsão de submarinos, e também se inclui o compromisso de não-realização de explosões nucleares, ainda que para fins pacíficos. O Acordo Quatripartite, por sua vez, permitiu o controle de todas as atividades nucleares desenvolvidas nos dois países por uma agência de controle de ambos e pela AIEA. Por último, Brasil e Argentina resolveram ratificar o Tratado de Tlatelolco (1967), que comprometia todos os países da América Latina com a não-proliferação, por meio de emenda apresentada em 1992 por alguns países latino-americanos, inclusive o Brasil, sobre as responsabilidades da Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (OPANAL)”.

¹⁰ Segundo Batista (2009, p. 199), “Com seu deslumbramento provinciano pelo Primeiro Mundo, Collor assumiria, na prática, postura “terceiro-mundista” frente aos países mais poderosos, a postura deferente de quem pleiteia favores ou tratamento diferenciado, típica de país subdesenvolvido ou colonizado. O ex-presidente, como seus colegas latino-americanos, trabalharia com uma visão unipolar do mundo, com a emergência de uma “nova ordem internacional” que Washington estaria em condições não só de impor mas também de garantir, em virtude da vitória na guerra fria. Confundiu força militar com força econômica, enxergando tendência à unipolaridade onde se caminha para a multipolaridade, fortaleza onde havia sinais de fraqueza. Como consequência, Collor não buscaria áreas de coincidência, ainda que táticas, com outros países desenvolvidos poderosos nem exploraria as contradições ou diferenças de interesses que pudessem ocorrer entre os mesmos e os Estados Unidos, como um instrumento de aumento do poder de barganha e da influência do país na aplicação, ou na reformulação, das regras do jogo econômico internacional.”

Brasil, se aproximando de países como China, África do Sul, Índia, dentre outros (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Em síntese, a escolha por tais políticas econômica e exterior trouxeram consequências para o país. De fato, a busca pela intensificação dos laços com os Estados Unidos acabou por fortalecer o debate que ganhava importância dentro do Itamarati, este polarizado entre a convergência com Washington como estratégia de fortalecimento da imagem do país no cenário internacional; e a estratégia do distanciamento, esta interpretada como a ideal para que o Brasil se tornasse cada vez mais atuante no cenário internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995). Em síntese, é diante deste cenário marcado tanto pelas escolhas nas políticas econômica e externa, bem como imbuído em tais debates, que, no ano de 1995, Fernando Henrique Cardoso inicia sua administração, esta que, por semelhantes escolhas, acabaria impactando na interação Brasil, Atlântico Sul e continente africano.

4.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): ASPECTOS GERAIS

Ao longo da segunda metade da década de 1990 e os anos iniciais da década de 2000, o Brasil foi presidido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), este que durante a administração Franco já havia atuado como Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994). Embora sua passagem tenha sido relativamente curta, FHC buscou manter pontos que foram desenvolvidos em tais Ministérios e, conseqüentemente, que diziam respeito à inserção do Brasil no cenário internacional. Em certa medida, tal constatação pode ser realizada a partir de cinco características que, em linhas gerais, se tornaram presentes na inserção brasileira durante sua administração.

A primeira característica diz respeito à interpretação da administração FHC acerca do cenário internacional, bem como a estratégia de inserção internacional adotada ao longo deste período. De acordo com a visão defendida por Lampreia (1998), este que se manteria como Ministro das Relações Exteriores entre 1995 e 2001, o cenário mundial Pós-Guerra Fria era marcado por oito pontos, destacadamente o fim das divisões Leste-Oeste e Norte-Sul; o domínio dos Estados Unidos no cenário internacional; a crença na convergência entre os países com relação a estima por valores e práticas políticas, tais como democracia, direitos

humanos, meio ambiente, etc.; e a liberalização da economia e a tendência a formação de blocos regionais.¹¹

Tal interpretação refletiu na estratégia brasileira adotada para obter ganhos no cenário internacional. Por um lado, o país valorizou tanto o multilateralismo perante o bilateralismo, quanto a maior participação do presidente na diplomacia brasileira (diplomacia presidencial) (CERVO; BUENO, 2001; HIRST, 2011). Por outro, a administração FHC buscou atrelar as transformações adotadas internamente com o cenário internacional em transição, uma vez que a valorização dos direitos humanos, da democracia e do meio-ambiente pelo país, encontrava similaridade com o cenário internacional pós-Guerra Fria (CARDOSO, 2001; LAMPREIA, 1998).¹² Em certa medida, é possível indicar que esta primeira característica garantia ao Brasil a possibilidade em criticar as discrepâncias existentes na interação entre centro e periferia do sistema interestatal, este simbolizado pela busca brasileira por reformas nos organismos internacionais, como também levaria o país a aprofundar sua adequação ao cenário internacional pós-Guerra Fria.

Um possível reflexo deste aprofundamento pode ser encontrado na segunda característica da inserção internacional do Brasil, no caso, a continuidade na política econômica que vinha sendo adotada, mais especificamente, o Plano Real, este realizado durante a administração Franco (1992-1995) e marcado pela adequação do país aos princípios neoliberais defendidos pelo Consenso de Washington (CERVO; BUENO, 2001). De modo

¹¹ Nas palavras de Lampreia (1998, p. 5-6), “a) já a partir do início da década, fim da divisão do mundo em esferas ideológicas opostas, do conflito Leste-Oeste; fim, também, como conceito para ação, do denominado conflito Norte-Sul; [...] b) crescente convergência no campo dos valores e das práticas políticas – democracia, direitos humanos, posição social da mulher, direitos da criança e das minorias, meio ambiente; manutenção – e até aprofundamento, em certos casos – de especificidades nacionais, étnicas, culturais; [...] c) convergência, igualmente, na área econômica – vitória da idéia da livre iniciativa, imperatividade da disciplina fiscal e monetária, liberalização do comércio de mercadorias, serviços e dos fluxos financeiros, além de avanços fundamentais como a União Econômica e Monetária na Europa; [...] d) forte acentuação da tendência à organização por regiões do espaço econômico internacional, que se manifesta de diversas formas em todos os continentes: Mercosul, NAFTA, ALCA, APEC, etc.; [...] g) presença de uma única superpotência econômico-militar, que compartilha a cena da política mundial com potências militares e econômicas de categorias distintas; (...) i) necessidade, portanto, de atualização de instâncias como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G-8, na esfera política, além dos organismos econômicos internacionais; [...] j) necessidade, também, de reavaliação do próprio conceito de poder, diante da perda de utilidade relativa do poder militar (*hard power*), e da importância acrescida do poder econômico, cultural e simbólico (*soft power*), e do chamado poder estrutural, ou seja, a capacidade de influir na definição dos regimes e instituições que compõem a estrutura das relações internacionais; (...) n) multiplicidade crescente de atores (ONGs, empresas transnacionais, meios de comunicação, mercado financeiro) que interagem com os governos e têm papel cada vez mais importante nas relações internacionais; a representação das ONGs nos organismos internacionais é uma questão fundamental da cena multilateral contemporânea.

¹² Conforme indicado por Cardoso (2001, p. 6), “[é] muito afortunado, para o Brasil, no alvorecer do século XXI, que os valores que ele cultivava internamente, como parte de sua identidade nacional, são também, em grande medida, os valores prevaletentes no plano internacional. Direitos Humanos, democracia, desenvolvimento social, a proteção do meio ambiente: em todos esses campos falamos a mesma linguagem que a maioria de nossos parceiros em todo o mundo. E esta é uma característica decisiva de nossa política externa.”

geral, desde sua gênese, tal plano encontrava-se dividido em três fases, sendo a primeira direcionada ao equilíbrio das contas governamentais e, conseqüentemente, ao rompimento com a elevada inflação existente no país. Já a segunda diz respeito à adoção de uma Unidade Real de Valor (URV), isto é, de um padrão estável de valor, por fim, a terceira fase, grosso modo, refere-se ao controle da emissão de lastreamento do Real (nome dado à nova moeda brasileira) (GIAMBIAGI, 2011).

O Plano Real apresentou, por um lado, êxito no controle do crescimento da inflação e na contenção dos gastos governamentais nas esferas Federal, Estadual e Municipal.¹³ Por outro, foi incapaz de combater a dívida interna do país, em verdade, a ampliou. Exemplo disso pode ser encontrado na comparação entre 1994, quando a dívida era de R\$ 60,7 bilhões (28,1% do PIB) e 2001, quando a dívida chegava a R\$ 633,2 bilhões, equivalendo a 50% do PIB brasileiro (SAMUELS, 2003). Nesse sentido, é possível indicar que o fracasso do Plano Real em combater o aumento da dívida pública foi reflexo da estratégia adotada pela administração FHC, caracterizada pela subordinação do país na economia mundial via adoção do ideário neoliberal defendido pelo Banco Mundial e pelo FMI. De fato, ao longo dos oito anos em que esteve à frente da presidência do país, FHC buscou adotar o receituário apresentado pelo Consenso de Washington, favorecendo a abertura comercial e financeira do país, bem como a diminuição do papel estatal na economia do país, dentre outros pontos que eram propostos aos países pertencentes à periferia do sistema (TEIXEIRA; PINTO, 2012; CERVO; BUENO, 2001; REIS, 2008).

Neste caso, o Estado mínimo brasileiro girava em torno da privatização de empresas estatais, principalmente aquelas voltadas aos setores de recursos minerais e de telecomunicações (CERVO; BUENO, 2001; GIAMBIAGI, 2011).¹⁴ Além disso, outras duas

¹³ Segundo Samuels (2003, p.809-810), “até 1994 nenhum presidente conseguira controlar os gastos ou o endividamento público. Sarney, Collor e Itamar Franco manifestaram por vezes a intenção de rever a descentralização fiscal, mas não lograram reverter o processo. O governo federal também cogitou de introduzir medidas destinadas a transferir responsabilidades do setor público para os estados e municípios, mas não as pôs em prática de forma séria. Resumindo: a descentralização fiscal criou obstáculos aos esforços do governo para equilibrar o orçamento, o que acabou contribuindo para as dificuldades macroeconômicas enfrentadas pelo Brasil no final dos anos 80 e começo dos 90. [...] Limitações orçamentárias flexíveis estimularam esse comportamento, já que nenhum governador jamais teve de arcar com as conseqüências de realizar despesas deficitárias, pois o governo federal sempre assumia as dívidas dos estados quando recebia pedidos de socorro. [...] Os estados podiam transferir suas dívidas para a União porque a democratização havia atribuído considerável autonomia aos atores políticos regionais e também porque os presidentes brasileiros recorriam com freqüência à influência dos governadores para mobilizar apoio no Congresso aos projetos de interesse do Executivo [...]. Em suma, a autonomia política dos estados, aliada a presidentes relativamente fracos, impôs obstáculos à solução dos problemas fiscais brasileiros e impediu o governo federal de promover a estabilidade macroeconômica.”

¹⁴ Discutindo acerca disso, Giambiagi (2011, p. 181) indica que “[a] privatização transferiu para o setor privado empresas deficitárias ou empresas superavitárias com níveis inadequados de investimento. Com a

características desta política brasileira eram a garantia de mesmo tratamento dado às empresas com sede fora do país se comparado com as empresas brasileiras - fator visto como importante para a entrada de investimentos no Brasil -, e a paridade entre o Real e o Dólar Americano (GIAMBIAGI, 2011). Em outras palavras, a administração FHC esperava com tais iniciativas construir uma interação de dependência junto ao mundo exterior, onde se acreditava que, em troca desta postura, o Brasil receberia maior financiamento e investimentos externos (SAMUELS, 2003; GIAMBIAGI, 2011).

No entanto, em um cenário internacional marcado pelas crises em países como Tailândia, Coréia do Sul, Indonésia e Malásia, todas em 1997, e na Rússia em 1998, o que se viu foi a redução dos empréstimos voltados aos países pertencentes a periferia do sistema (GIAMBIAGI, 2011; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Paralelamente a isso, a administração FHC, ao vincular o Real (moeda brasileira) ao Dólar Americano, deixava a economia do país vulnerável a transformações no cenário internacional, uma vez que os empréstimos adquiridos por Brasília deveriam ser pagos na moeda americana, logo, a desvalorização da moeda brasileira fazia com que a dívida do país aumentasse. Exemplo disso pode ser visto entre 1999 e 2002, quando a dívida brasileira aumentou em R\$ 72,8 bilhões (SAMUELS, 2003).¹⁵

Paralelamente a aceitação do receituário neoliberal, uma terceira característica da inserção internacional frequente na administração FHC foi à busca em fortalecer os laços políticos e econômicos do Brasil com as potências ocidentais. Em certa medida, a interpretação acerca do fim das divisões Leste-Oeste e Norte-Sul, do predomínio dos Estados Unidos no cenário internacional e na existência de convergência entre os países com relação à estima por valores e práticas políticas (LAMPREIA, 1998), acabaram por refletir na busca pela maior interação com o bloco europeu, e, destacadamente, com os Estados Unidos.

No caso europeu, mesmo se distanciando da Alemanha - país que chegava à primeira década Pós-Guerra Fria como a principal economia da Europa (KENNEDY, 1989), Brasília

desestatização, esses gastos deixariam de pressionar as contas públicas. O fim dos monopólios estatais exigiu aprovação de Emenda Constitucional e permitiu que os setores de petróleo e telecomunicações deixassem de ser prerrogativa exclusiva de atuação do Estado, abrindo caminho para o estabelecimento de competição no setor de petróleo — mesmo com a Petrobras continuando a ser estatal — e para a privatização da Telebrás.”

¹⁵ Em um possível panorama acerca da política econômica adotada pela administração FHC (1995-2003), Cervo e Bueno (2001, p. 459) indicam que “Desistindo de fazer política internacional própria, o Brasil aplicou as duas gerações de reformas sugeridas pelo chamado Consenso de Washington. Em uma primeira fase, implementou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios do Estado do bem-estar, privatizou empresas públicas, vendeu-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Pôs em marcha, depois, reformas de segunda geração, buscando estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos. As duas ondas de reformas exigidas da América Latina pelos Estados Unidos e pelos órgãos financeiros internacionais, Banco Mundial e FMI, denominadas de boa governabilidade, deveriam resultar em regras e instituições favoráveis à expansão das empresas privadas transnacionais na região.”

manteve-se próxima de países como a França, cujas empresas *Carrefour*, *Electricité de France*, *Michelin*, *Alcatel Alstom*, *Renaut*, *Peugeot*, dentre outras, simbolizavam o interesse francês em intensificar investimentos no país, e da Espanha, país-sede de empresas como Santander e Telefônica, estas que, aproveitando da política brasileira de privatização, passaram a estar cada vez mais presente no país (CERVO; BUENO, 2001).¹⁶

Referente aos EUA, a interação entre Brasília e Washington foi marcada pela diferença de perspectiva da administração Clinton acerca do Brasil. No cenário internacional, Washington considerou, em diversos momentos, secundária as posições brasileiras. Por exemplo, mesmo Brasília mantendo uma agenda positiva com os Estados Unidos acerca do meio-ambiente (HIRST, 2011), os EUA foram contrários ao posicionamento do Brasil em buscar a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, mais especificamente, em se tornar um membro permanente deste conselho (PECEQUILO, 2008; HIRST, 2011).

Grosso modo, a negativa de Washington se enquadrava em um dos pontos da estratégia E&E adotada pela administração Clinton em não criar uma política seletiva que pudesse gerar algum tipo de transtorno no âmbito regional. Em linhas gerais, é possível indicar que tal escolha tinha como objetivo garantir uma região favorável aos interesses dos Estados Unidos. De fato, o governo norte-americano buscava adequar a região, como um todo, ao Consenso de Washington e liquidar a possibilidade de ascensão de alguma potência regional que pudesse ameaçar os interesses norte-americanos via incentivo a estes acatarem acordos de não proliferação de armas de destruição em massa. Nesse sentido, além de buscar aumentar sua influência em seu entorno próximo, firmando acordos preferenciais com os países caribenhos e da América Central - fator que, curiosamente, levava a intensificação da diferenciação entre a América do Sul do restante da região (HIRST, 2011) -, a administração Clinton considerava fundamental a importância do Brasil na estabilização da região sul-americana.

Seja pela histórica relação entre Brasil e Estados Unidos, cujo início encontra-se atrelado aos anos finais do século XIX e iniciais do XX; seja pelo interesse de Brasília em

¹⁶ Discutindo acerca disso, Cervo e Bueno (2001, p. 489), indicam que o Brasil buscou aproximar o MERCOSUL e a União Europeia. Segundo os autores, “o governo brasileiro utilizava o Mercosul para negociações coletivas com a EU [Europe Union]. Um Acordo-Quadro de Cooperação Interinstitucional foi firmado em 1992 e outro Inter-Regional de Cooperação em 1995. O primeiro tinha caráter pedagógico, de influência política dos europeus sobre a integração no Cone Sul. O segundo visava a zona de livre comércio. Para tanto, criou diversos mecanismos de negociações, encetadas em 15 esferas de ação. Entre 1992 e 1997, o comércio entre os blocos cresceu 266% e os investimentos diretos da EU no Mercosul 700%, atingindo 7,9 bilhões de dólares.”

fortalecer os laços com os EUA, adequando sua política econômica a princípios neoliberais, bem como aderindo a pactos de erradicação de armas de destruição em massa, tais como o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) em 1995 e o Tratado de Não-Proliferação (TNP) em 1998 (CERVO; BUENO, 2001; HIRST, 2011), em síntese, acreditou-se que o Brasil poderia exercer um importante papel na América do Sul e, conseqüentemente, favorecer a adequação da região aos Estados Unidos. Entretanto, Brasília possuía expectativas diferentes da norte-americana com relação a região sul-americana, fator que levaria a discordância de ambos. Tal constatação pode ser realizada a partir de dois fatores.

O primeiro diz respeito a uma característica da política externa adotada pela administração FHC referente aos desafios que se tornavam presentes na América do Sul, no caso, a não intervenção em assuntos internos dos países. Exemplos disso podem ser encontrados no anti-intervencionismo brasileiro nas crises políticas do Peru em 2001 e na ocorrência na Venezuela em 2002, enquanto que, em ambas, houve ingerência norte-americana sob a bandeira do respeito à democracia (HIRST, 2011).¹⁷ Já o segundo, e, de certo modo, mais importante que a anterior, refere-se à divergência de Brasília com relação à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), cuja carta de intenções já havia sido assinada em 1994.

Voltada a criação de uma zona de livre comércio composta por quase todos os países latino-americanos, exceto Cuba (BATISTA, 1997), a ALCA caminhava no sentido contrário do que seria a quarta característica da inserção internacional desejada pela administração FHC, no caso, a intensificação das relações econômicas com outros países da América do Sul. Em análise desenvolvida por Pecequillo (2008), é possível encontrar algumas das divergências que se tornavam cada vez mais claras entre as partes. Segundo a autora, o governo norte-americano era favorável à diluição dos acordos regionais preexistentes, desejava a implementação paulatina da ALCA e descolada da Organização Mundial do Comércio (OMC) e considerava importante a liberalização dos produtos industriais e dos serviços.

¹⁷ Discutindo acerca da crise peruana, Santiso (2002, p. 412) expõe que: “A crise eleitoral peruana foi desencadeada pelos esforços do presidente Fujimori para conseguir, em um feito sem precedentes, um terceiro mandato consecutivo. No disputado primeiro turno das eleições, em 9 de abril de 2000, Fujimori não alcançou a maioria dos votos, o que o forçou a um desempate com Alejandro Toledo. A pressão internacional pode ter levado o presidente Fujimori—e a comissão eleitoral— a permitir o desempate. No entanto, na medida em que o segundo turno (28 de maio) se aproximava, alegações de fraude eleitoral levaram Toledo a renunciar e a OEA a suspender sua missão de observadora eleitoral¹⁵. A recusa de Fujimori em adiar o segundo turno, conforme sugerido pelos observadores internacionais e a oposição, precipitou uma crise institucional.”

Diferentemente disso, Brasília buscava a consolidação do MERCOSUL (HIRST, 2011), logo, não concordava com a extinção dos acordos regionais existentes.¹⁸ Além disso, era favorável ao enquadramento da ALCA as regras da OMC e, levando em consideração o grau de competitividade dos países, defendia regras diferenciadas para os países, apoiando a abertura dos setores agrícolas e a revisão dos subsídios e medidas protecionistas realizadas por Washington (PECEQUILO, 2008). Paralelamente a isso, a busca em fortalecer os laços econômicos na região, levaram FHC a relançar a chamada Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA), esta proposta em 1993 durante a administração Franco, que seguiria os moldes do MERCOSUL, cuja efetivação estaria atrelada ao prazo de 10 anos; e realizasse a primeira reunião de presidentes da América do Sul (CARDOSO, 2001).¹⁹ Em síntese, mesmo havendo diversas cúpulas voltadas a ALCA, tais como Denver nos EUA (1996), Cartagena na Colômbia (1996), Belo Horizonte no Brasil (1997) e Toronto no Canadá (1999), as divergências anteriormente indicadas foram fatores que distanciavam a consolidação desta área de livre comércio (PECEQUILO, 2008).

Por fim, a quarta e última característica da inserção internacional adotada pela administração FHC foi a busca em ampliar as parcerias com países asiáticos, cujos mercados internos, capital e tecnologia de ponta eram interpretados como estratégicos para o Brasil (REIS, 2008). Entretanto, diferentemente de governos anteriores que buscaram fortalecer os laços tão somente com o Japão, Brasília voltou-se a China, firmando parceria estratégica com Beijing e, com isso, garantindo a possibilidade em lançar satélites de sensoriamento, como também na construção de veículos lançadores (CERVO; BUENO, 2001).

Todavia, ainda que a proximidade com os países asiáticos simbolizassem certo esboço da ampliação das relações internacionais do Brasil, em verdade a interpretação acerca do cenário internacional surgido no pós-Guerra Fria, a adequação ao neoliberalismo, a busca pelo fortalecimento dos laços com os países europeus e, principalmente com os Estados Unidos, e a priorização da integração regional, foram fatores que levaram a administração FHC a distanciar Brasília do continente africano e, conseqüentemente, a diminuir a

¹⁸ De acordo com Reis (2012, p. 24), “o Mercosul representou o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar, na América Latina e, depois, mundialmente. Como resultado, o aspecto regional ganhou considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país”

¹⁹ Discutindo acerca disso, Cardoso (2001, p. 10) expõe que “Foi um momento histórico para o Brasil e para a América do Sul. E os resultados da reunião deixaram claro que nossa região tem uma identidade própria e que os doze países sul-americanos estão dispostos a trabalhar juntos para fortalecer a democracia e o Estado de Direito, para avançar na integração, e para reunir seus recursos com vistas à solução de problemas comuns, como o narcotráfico, e para buscar objetivos comuns, como a educação universal, a inovação científica e tecnológica, e o desenvolvimento social de forma geral.”

importância estratégica do Atlântico Sul para o país. Tal constatação pode ser realizada quando compreendida a relações entre Brasília e os países africanos durante este período.

4.2.1 A desvalorização do continente africano e seu impacto no Atlântico Sul

Conforme analisado anteriormente, uma das características brasileiras ao longo das décadas de 1970 e 1980 era manter o Atlântico Sul distante do conflito Leste-Oeste, inclusive, até se sobrepondo a iniciativa desejada pela África do Sul em criar a OTAS, Brasília buscou e conseguiu criar a ZOPACAS. De modo geral, desde sua criação em 1986, até meados da década de 1990, a ZOPACAS foi marcada por três encontros, Rio de Janeiro (1988), Abuja, Nigéria (1990) e Brasília (1994). Por um lado, ao longo deste período a ZOPACAS não apenas se manteve como a principal iniciativa voltada a afastar o Atlântico Sul da Guerra Fria, mas também passou por transformações como o englobamento de novos membros, a promoção do desenvolvimento, o respeito ao meio-ambiente, a valorização dos direitos humanos, dentre outros pontos (PENHA, 2011).

Por outro, é possível indicar que as transformações acontecidas no cenário internacional, bem como as escolhas realizadas pela administração FHC, levaram ao enfraquecimento desta iniciativa, visto que houve a diminuição da importância do Atlântico Sul. Neste caso, à priorização dos desafios securitários existentes na América do Sul, a busca em fortalecer os laços econômicos com os países asiáticos, principalmente aqueles pertencentes ao Oceano Pacífico, e a não intensificação dos laços com os países africanos, seriam as três características que refletiam este declínio.

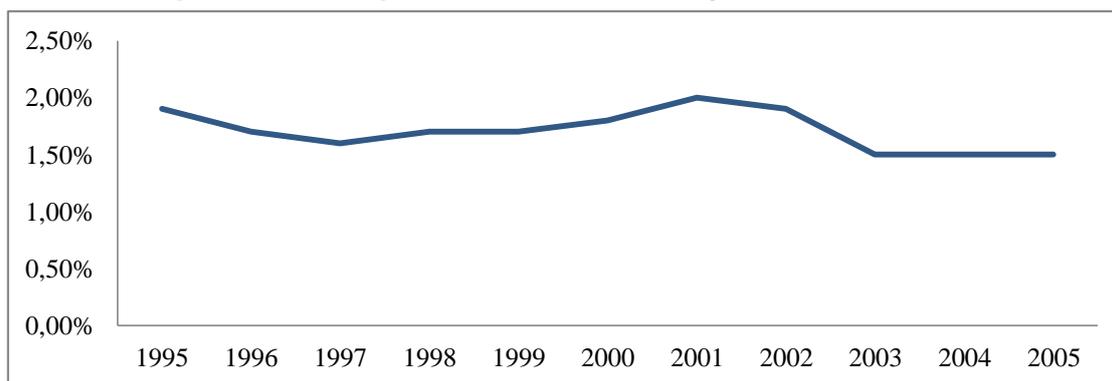
Em linhas gerais, é possível indicar que as decisões realizadas pela administração FHC que envolviam as forças armadas caminharam lado a lado a adequação da política de Defesa à política externa que vinha sendo desenvolvida, e a política econômica, esta marcada pela restrição dos gastos em diversos setores. Um primeiro exemplo acerca desta constatação pode ser encontrado na criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) em 1996, cujos membros, Ministros das Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Exército, Aeronáutica, Casa Civil, Casa Militar, voltavam-se não apenas a aprovação e desenvolvimento de programas direcionados a cooperação em segurança e defesa, mas também a pontos relacionados a direitos humanos, narcotráficos, imigração, dentre outros considerados delitos transnacionais (ALSINA JR, 2003). Em outras palavras, a CREDEN tornava-se um instrumento de inserção desenvolvido por Brasília, visto que aceitava o

conceito multidimensional de segurança, este mundialmente difundido a partir dos anos iniciais de 1990.

Além da CREDEN, outro exemplo que diz respeito à constatação anteriormente realizada, refere-se à criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999. De modo geral, a discussão referente a criação de um órgão que aglutinasse Exército, Marinha e Aeronáutica remonta a 1946, quando houve uma primeira tentativa que, embora fracassasse, seria caracterizada pela criação do Estado-Maior Geral (este que, posteriormente, se chamara Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Entretanto, foi durante a administração FHC que, de fato, houve o englobamento destes com o advento do MD (FUCCILLE, 2006).

Semelhantemente a CREDEN, a criação do MD foi importante para a inserção internacional do Brasil, uma vez que a não restrição deste somente a quadros militares, era visto como positivo pela comunidade internacional, que considerava esta iniciativa como compatível com o avanço dos princípios democráticos no pós-Guerra Fria (WINAND; SAINT PIERRE, 2010).²⁰ Além disso, é possível indicar que a criação do MD se enquadrava na proposta de reforma do Estado, visto que sua criação não foi acompanhada por um repasse maior de recursos para as forças armadas. Reflexo disso pode ser encontrado entre 1995 e 2005, quando, mesmo havendo aumento dos recursos direcionados as forças armadas, em verdade houve decréscimo deste recurso quando relacionado ao Produto Interno Bruto (PIB) do país.

²⁰Nas palavras de Winand e Saint Pierre (2010, p. 4-5) “A criação do MD se traduziu em alguns avanços: 1-) ao nível discursivo, transluziu como o marco “formal” da existência de uma política civil de Defesa – uma vez que antes disto, o que havia era o completo descaso civil com este setor que aos olhos de muitos, deveria ser de competência exclusiva dos militares; 2-) melhorou a imagem do país na comunidade internacional – uma vez que o fato de a Defesa ser conduzida por militares não era bem visto nem pelas entidades controladoras dos regimes internacionais de não-proliferação, nem pelo Conselho de Segurança, no qual, o Brasil lançara a candidatura a um assento; além de não ser compatível com os padrões de democracia referentes à nova ordem global; 3-) permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre Defesa, uma vez que as novas visões cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da “interdependência” requerem a uniformização dos canais de interlocução, como uma garantia de que o tema seja tratado com base em valores e interesses comuns.”

Figura 7 – Porcentagem do PIB destinado às Forças Armadas entre 1995 e 2005

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SIPRI (2016)

Nesse sentido, ainda que em 1995 o valor fosse de R\$ 13.140 bilhões e, em 2005, de R\$ 33.080 bilhões, o que poderia representar um crescimento de, aproximadamente, 252% dos recursos voltado as Forças Armadas, em verdade, quando analisado a figura anteriormente indicada, o que se viu foi o declínio de 1,9% para 1,5% quando comparado os valores do PIB direcionados as Forças Armadas (SIPRI, 2016). Inclusive, o próprio aumento bruto nos fundos voltados as Forças Armadas, era resultado do aumento dos recursos brasileiros destinados à criação e a manutenção do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) em 2003 (AQUINO, 2008).²¹

Voltado à criação de meios que possibilitam à proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia, o SIVAM representava, por um lado, uma resposta às críticas da comunidade internacional, principalmente de governantes ou de Organizações Não governamentais advindos dos países pertencentes ao G7 acerca da gestão brasileira da região amazônica (LOURENÇÃO, 2003).²² Por outro, o SIVAM pode ser considerado como uma iniciativa que se enquadrava dentro da proposta do governo brasileiro de voltar-se a resolução

²¹ Nas palavras de Lourenção (2003, p. 62), “o Sivam, “na missão de proteger a Amazônia com vistas ao seu desenvolvimento”, compreende os meios técnicos e operacionais, comportando uma infra-estrutura de vigilância e análise, com o objetivo de coletar, processar, produzir, integrar, avaliar e difundir dados e informações de interesse das demais organizações integrantes do Sipam [Sistema de Proteção da Amazônia], possibilitando a elaboração de conhecimentos que subsidiem ações globais e coordenadas dos órgãos governamentais que atuam na Amazônia (Funai, Ibama, Polícia Federal, Inpe, etc.), a fim de potencializar as políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento sustentável da região amazônica.”

²² De acordo com Lourenção (2003, p. 58) “Governos e organizações não-governamentais de países desenvolvidos, particularmente do G7 (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, França, Alemanha, Itália e Japão), acusavam o Brasil e outras nações amazônicas de incompetência e irresponsabilidade ecológica pela destruição do ecossistema e biodiversidade amazônicas, pela queima e desmatamento indiscriminado da floresta, poluição dos rios por mercúrio dos garimpos, etc.; de não promover o desenvolvimento da região de forma racional e sustentável; e de não garantir a integridade física dos povos indígenas que habitam a região.”

dos desafios securitários da região. Neste caso, duas outras decisões tomadas por Brasília podem ser indicadas como reflexos da preocupação para com a região.

Cronologicamente, uma primeira diz respeito ao ano de 1996, quando foi criada a Política de Defesa Nacional (PDN) documento desenvolvido pela CREDEN que também simbolizava a subordinação da Política de Defesa à política externa brasileira adotada durante a administração FHC (ALSINA JR, 2003).²³ Em suas diretrizes, a PDN destacava a busca pela maior integração regional, a atuação brasileira na manutenção da paz e na cooperação entre o Brasil, a América Latina e a região do Atlântico Sul, e a intensificação do país na proteção da Amazônia (BRASIL, 1996). Aqui, a preocupação não girava em torno de um possível ataque de outro Estado, pois, como destacado na PDN (1996), a América do Sul é a região mais desmilitarizada do mundo e, com o predomínio de regimes democráticos na região, afastava-se a possibilidade de algum tipo de guerra entre os países da região. Em verdade, a preocupação dizia respeito à guerrilha colombiana e o narcotráfico, ambos estabelecidos na região (AQUINO, 2008).²⁴

Na busca em solucionar tal desafio, a segunda tomada de decisão da administração FHC foi sendo realizada entre 1998 e 2002 com o aumento de contingente direcionado para a Amazônia. Reflexo disso pode ser encontrado na transferência das unidades militares de Santo Ângelo (Rio Grande do Sul) e Petrópolis (Rio de Janeiro) para Tefé (Amazônia) e Boa Vista (Roraima); no aumento do número de soldados direcionados para a região de fronteira da Amazônia, passando de 3,3 mil para 23,1 mil; na construção de novos quartéis (Uiramutã, Tirios, Pará-Cachoeira e Maturacá); e, da parte da Marinha, nas transformações da Flotilha do Amazonas em Comando Naval da Amazônia Ocidental, e do Grupamento de Fuzileiros Navais em Batalhão de Operações Ribeirinhas (LOURENÇÃO, 2003).

Em síntese, o destaque dado pela PDN à Amazônia, o envio de contingentes para a região amazônica e a pela criação do SIVAM, foram escolhas que, em primeiro lugar

²³ Exemplo que corrobora com esta afirmativa pode ser encontrado nos objetivos da PDN, a saber: “a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; a preservação da coesão e da unidade da Nação; a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais” (BRASIL, 1996, p. 7).

²⁴ Discutindo acerca da PDN, Alsina Jr (2003, p. 75) destaca que “a PDN também possui aspectos positivos e inovadores. Considerando que os principais objetivos de FHC eram os de adequar Marinha, Exército e Aeronáutica a mecanismos de controle vigentes em democracias consolidadas (supremacia do poder civil), além de conferir racionalidade ao sistema de defesa brasileiro a partir do estabelecimento de um quadro de referências comum, o aspecto inovador mais evidente é o da participação de civis no processo de formulação da PDN. Esse fato rompe com o padrão de monopólio militar sobre a elaboração de documentos relacionados à defesa, bem como com o caráter sigiloso até então atribuído a instrumentos semelhantes.”

diminuíam a importância do Atlântico Sul, este mantido como uma zona livre de armas nucleares (PENHA, 2011; OLIVEIRA, 2013). Em segundo lugar, a intensificação da presença militar na região era parte da busca brasileira pela maior integração regional. De fato, conforme exposto anteriormente, uma das principais características da inserção internacional adotada por Brasília durante a administração FHC era a valorização da integração regional, este refletido na valorização do MERCOSUL, no relançamento da ALCSA e na realização da primeira reunião de presidentes da América do Sul (HIRST, 2011; CARDOSO, 2001).

Paralelamente a preferência pela integração regional, uma segunda característica da administração FHC que levaria a secundarização do Atlântico Sul seria o interesse de Brasília em voltar-se para o continente asiático. Embora as relações entre Brasil e os países asiáticos remetam aos anos finais do século XIX, com o acordo comercial e o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com China e Japão, respectivamente (LAFER, 2001), foi a partir dos anos 1990 que o país buscou a maior intensificação com o continente asiático, visto que a Ásia, principalmente a região do Pacífico, se tornava a região que, economicamente, mais crescia no mundo.

Em certa medida, as transformações realizadas pelos Estados Unidos como forma de garantir a continuidade de sua hegemonia no sistema interestatal, caminhava lado a lado a ascensão do continente asiático como a região que, economicamente, mais crescia no mundo. Conforme visto anteriormente, desde o período das Grandes Navegações a Ásia era uma região, economicamente, dinâmica (FRANK; GILLS, 2000). Por tal condição, o continente foi alvo do interesse das grandes potências ocidentais, estas que não apenas voltavam-se ao domínio do comércio entre Europa e Ásia, como também no controle de territórios asiáticos considerados estratégicos.

Reflexo disso pode ser encontrado no Oceano Índico, quando Portugal, Holanda e Inglaterra buscaram controlar determinados territórios (NEWITT, 2004, HORNSBY, 2012; KOOT, 2015), bem como na região asiática voltada ao oceano Pacífico, quando já nos anos iniciais do século XX, quase a totalidade de seus territórios passaram a ser controlados por países como Inglaterra, França, Holanda, Alemanha, Estados Unidos e Japão (HOBSBAWM, 1988). No entanto, diferentemente do que se viu no continente africano, cujas fronteiras foram criadas artificialmente, respeitando apenas o interesse do colonizador, no caso asiático, as fronteiras tradicionais e civilizatórias foram, no geral, mantidas (FIORI, 2012).

Embora o esfacelamento das potências europeias, bem como do Japão após a 2ª Guerra Mundial tenha levado a diminuição da influência destes no continente asiático, em

verdade esta região não ficou isenta do conflito Leste-Oeste. Semelhantemente ao continente africano, os países asiáticos recém-independentes também foram englobados na disputa entre EUA e URSS, logo, guerras como as da Coreia (1950-1953) e do Vietnã (1955-1975), foram incluídas na estratégia norte-americana de contenção do avanço socialista no mundo (KENNEDY, 1989; PECEQUILO, 2011). Além da participação em guerras, outro instrumento utilizado por Washington durante a Guerra Fria foi à ampliação de sua relação econômica com países considerados estratégicos, tais como o Japão, este que teria sua capacidade bélica diminuída, porém, em contrapartida, passaria a receber investimentos e auxílio financeiro norte-americano (Doutrina Yoshida) (POTTER, 2008); e a Coreia do Sul que após a Guerra das Coreias receberia auxílio financeiro e militar de Washington (LEE, 2006).

Paralelamente a este cenário de intervenção norte-americana, o continente asiático, principalmente a região pertencente ao oceano Pacífico, também passou a ser enquadrada em uma nova dinâmica econômica, esta marcada por duas características. A primeira diz respeito às transformações internas nos países da região que, grosso modo, foram importantes para a criação de conjunturas internas favoráveis ao crescimento e desenvolvimento da industrialização. Exemplo disso pode ser encontrado na China, país que a partir da administração de Deng Xiaoping (1978-1992) adotou reformas econômicas que foram importantes para a criação e manutenção de taxas elevadas do PIB chinês (LYRIO, 2010).

Já a segunda refere-se à formação de blocos econômicos voltados a dinamização do comércio intra-região, tais como a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) de 1967, e a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) de 1985 que traziam em suas respectivas agendas a busca pela maior integração econômica (MIYAZAKI, 2005; OLIVEIRA, 2002). O reflexo deste objetivo pode ser encontrado no imediato pós-Guerra Fria, quando foram criados a *ASEAN Free Trade Area* e a *SAARC Preferential Trading Arrangement* em 1992 e 1995, respectivamente.²⁵ Em síntese, todas estas características

²⁵Discutindo acerca disso, Miyazaki (2005, p. 107), expõe que “A Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) e a South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) são organismos que foram criados por razões políticas e com uma ampla agenda, que enfatiza assuntos gerais de cooperação nas áreas de cultura, saúde, meio ambiente e economia. Ambas formaram áreas preferenciais de comércio para que houvesse ações concretas de liberalização comercial: a ASEAN Free Trade Area (AFTA), instituída em 1992, e a SAARC Preferential Trading Arrangement (SAPTA), criada em 1995 [...]. A AFTA foi estabelecida com a participação dos seis países-membros da ASEAN à época: Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Brunei. Posteriormente, com o ingresso de outros membros na ASEAN, houve a ampliação da AFTA, que passou a contar com o Vietnã, Mianmar, Camboja e Laos, tendo como objetivo a passagem dessas economias em transição para um sistema de economia de mercado; dessa forma, atualmente, dez países compõem a AFTA.”

existentes no continente asiático simbolizavam sua transformação em um novo *loci* de poder (ARRIGHI *et al.*, 1999).

Diante da aceitação desta transição entre o Atlântico e o Oceano Pacífico, a administração FHC buscou se aproximar do continente asiático.²⁶ Ainda que ao longo dos anos 1990 e iniciais de 2000, tanto o Brasil quanto alguns países asiáticos passaram por crises econômicas, episódios que desafiavam a maior interação entre as partes, em verdade FHC considerava o continente asiático, principalmente aqueles que fazem fronteira com o Pacífico, como uma das prioridades de seu governo. Exemplos desta busca pela maior aproximação podem ser encontrados nas visitas oficiais a China, Malásia, Japão, Coreia do Sul e Indonésia, e na busca pela maior interação econômica com a ASEAN (OLIVEIRA, 2004).

Conforme indicado anteriormente, um dos países asiáticos que mais se destacaram nesta priorização da administração FHC foi a China, país que já considerava o Brasil como parceiro estratégico (até então, o único país em desenvolvimento elevado por Beijing a tal status). Em linhas gerais, a busca pela maior interação entre as partes resultou na criação de *joint-ventures*, destacadamente entre a EMBRAER e a AVIC, e a Vale e a Shanghai Baosteel, na cooperação tecnológica direcionada ao desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto (CBERS), no apoio brasileiro a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na intensificação das trocas comerciais entre as partes, fator que levou a China, a partir de 2002, a se tornar o principal mercado consumidor das exportações brasileiras para o continente asiático (OLIVEIRA, 2004; PIRES, 2015).

O interesse pela maior integração regional, e o desejo em acompanhar uma tendência mundial, no caso, se aproximar do continente asiático, contrastavam com a terceira característica da administração FHC, no caso, o desinteresse pelo continente africano, fator este que auxiliaria no declínio da importância do Atlântico Sul. Conforme analisado em capítulos anteriores, a relação entre o Brasil e o Atlântico Sul, desde o período da colonização, esteve atrelado ao continente africano. Inicialmente, o controle português dos territórios brasileiro e africanos pertencentes à região sul atlântica, inaugurou tal relação.

²⁶ Segundo Modesky (2000, p. 46), esta passagem simboliza o surgimento de uma terceira dinâmica na política global, esta que, diferentemente da primeira (Euro-asiático) e da segunda (Atlântico-Europeu), seria a Atlântico-Pacífico. Em suas palavras, “‘Global Political Evolution’ has a period of some 500 years that corresponds to one phase of the active zone process. Each such period therefore tends to center upon one region of the world system, and we name these periods provisionally after the periods of the active zone process. The first is ‘Eurasian transition,’ followed by ‘Atlantic-Europe,’ and ‘Atlantic-Pacific,’ the names tending to suggest the shift in the geopolitical center of the global system. The phases of each period are activated by successive instances of the rise and decline of world powers, in their learning cycles, this being the mechanism whereby some nationstates have been selected to the role of leadership at the global level, and have been able by that means to shape global organization”.

Mesmo após a independência, a contínua dependência da mão de obra escrava fez do Atlântico Sul a principal rota de ligação entre o Brasil e os territórios africanos. Passado quase um século de distanciamento entre as partes, este resultante da proibição, pela Inglaterra, do tráfico de escravos, Brasil e os territórios africanos voltaram a fortalecer laços econômicos e políticos, fator que fez o Atlântico Sul voltar a ser estratégico para o país.

De modo geral, durante este terceiro período de interação Brasil-África-Atlântico Sul, três episódios tornaram-se destacáveis. O primeiro diz respeito a criação e adoção da Política Externa Independente, quando Brasília buscou fortalecer os laços com o continente africano, mesmo estando diante de um cenário caracterizado pelo conflito Leste-Oeste. Já o segundo momento refere-se a exploração de petróleo no litoral brasileiro, fator que levou o país a buscar o distanciamento do Atlântico Sul das consequências da Guerra Fria. Por fim, o terceiro episódio pode ser considerado reflexo do segundo, uma vez que o interesse brasileiro em salvaguardar o Atlântico Sul de um processo de militarização engendrado pela África do Sul, levou Brasília a criar a ZOPACAS em 1986.

Em certa medida, a criação da ZOPACAS e a realização das reuniões no Rio de Janeiro (1988), em Abuja (1990) e Brasília (1994) simbolizavam, juntamente com a busca pela aproximação do MERCOSUL com a *Southern Africa Development Community* (SADC) e com a *Economic Community of West African States* (ECOWAS), a maior integração entre as duas margens do Atlântico Sul. Entretanto, diferentemente desta possibilidade, o que se viu ao longo da década de 1990 foi o distanciamento entre os países pertencentes à região. Por um lado, no que diz respeito à ZOPACAS, a falta de uma estrutura burocrático-administrativa, bem como a diminuta existência de laços históricos entre os dois países sul-americanos pertencentes a esta iniciativa, Argentina e Uruguai, e o continente africano (AQUINO, 2008), foram fatores que enfraqueceram esta iniciativa. Por outro, as dificuldades econômicas existentes nos países pertencentes às duas margens do Atlântico Sul, estas resultantes da adequação ao neoliberalismo e na busca dos países em se pautarem nas relações Norte-Sul em detrimento a Sul-Sul (CERVO; BUENO, 2011), também diminuíram a possibilidade em maior integração no Atlântico Sul.

Somado aos fatores anteriormente indicados, um terceiro, e não menos importante que estes, diz respeito às escolhas realizadas por FHC que, grosso modo, foram características de sua administração em relação ao continente africano. Nesse sentido, uma primeira iniciativa refere-se a participação do Brasil na Missão de Paz em Angola, mais especificamente na *United Nations Angola Verification Mission III* (UNAVEM III), esta que

perdurou entre 1995 e 1997 e era voltada a restauração da paz e a reconciliação entre o governo liderado pelo Movimento Popular de Libertação Nacional (MPLA) e a oposição, esta representada pela União Nacional pela Independência Total de Angola (UNITA) (UNITED NATIONS, 2016a).

Parte do processo de pacificação de Angola desenvolvido pelas Nações Unidas, a UNAVEM III contou com a participação de aproximadamente 1100 brasileiros, distribuídos em um batalhão de infantaria (800), uma companhia de engenharia (200), postos avançados de saúde (40) e oficiais do Estado-Maior (40).²⁷ Neste caso, ainda que Brasil e Angola possuíssem relações que advinham desde o período de dominação de ambos por Portugal, a busca brasileira em fazer parte desta missão tinha como principal objetivo demonstrar o potencial brasileiro na resolução de conflitos como forma de angariar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (AQUINO, 2008), fato este não realizado.

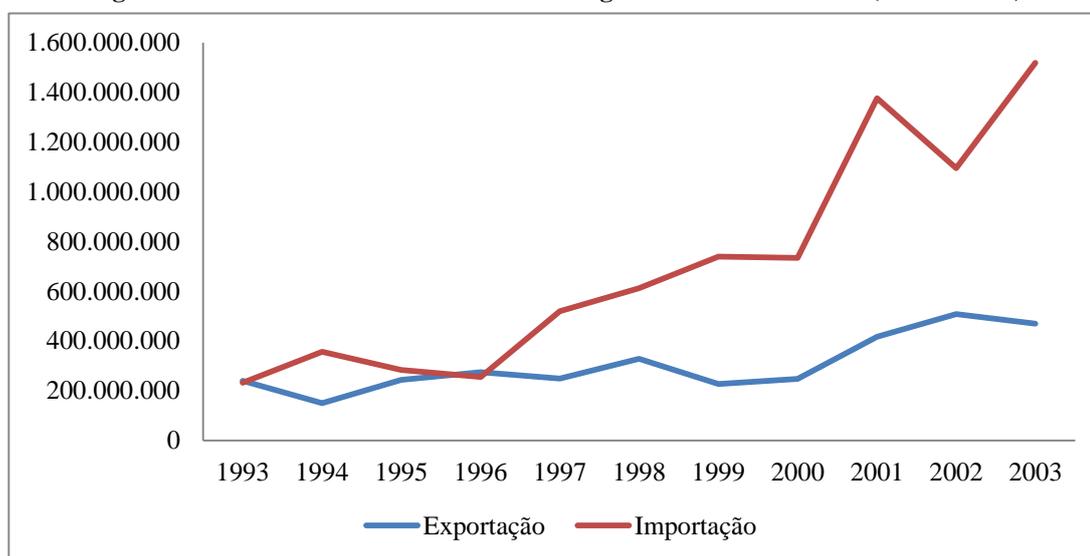
Uma segunda escolha característica da administração FHC para com o continente africano diz respeito à seletividade de Brasília com relação às parcerias no continente africano. De fato, ao longo da administração FHC, Brasília buscou fortalecer laços com África do Sul e Nigéria, países que eram vistos como estratégicos. No caso sul-africano, buscava-se aproveitar do país que, naquele momento, era a principal economia do continente africano, para formalizar um acordo de livre-comércio. Referente à Nigéria, principal parceiro comercial do Brasil no continente africano, a administração FHC buscou aprofundar as relações comerciais, enviando uma missão comercial brasileira para Lagos e realizando em solo brasileiro uma reunião multissetorial (PIMENTEL, 2000).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC), o intercâmbio comercial do Brasil com a Nigéria foi deficitária durante a administração FHC, visto que, enquanto a soma das exportações brasileiras passou de US\$ 243.327.359 em 1995 para US\$ 469.633.775 em 2003, neste mesmo período a soma das importações foi de US\$ 232.114.305 para US\$ 1.518.719.118 (MIDIC, 2016). No caso sul-africano, enquanto as exportações brasileiras variaram entre US\$ 260.928.028 em 1993 para US\$ 733.178.084 em 2005, neste mesmo período as importações foram de US\$ 336.941.472

²⁷ Antes da UNAVEM III, houveram a UNAVAM I entre 1988 e 1991, cujo objetivo dos países participantes era acompanhar o processo de retirada das tropas cubanas que se encontravam em solo angolano (UNITED NATIONS, 2016b); e a UNAVEM II (1991-1992), em que os países membros deveriam monitorar o cessar-fogo entre o governo e a UNITA (UNITED NATIONS, 2016c).

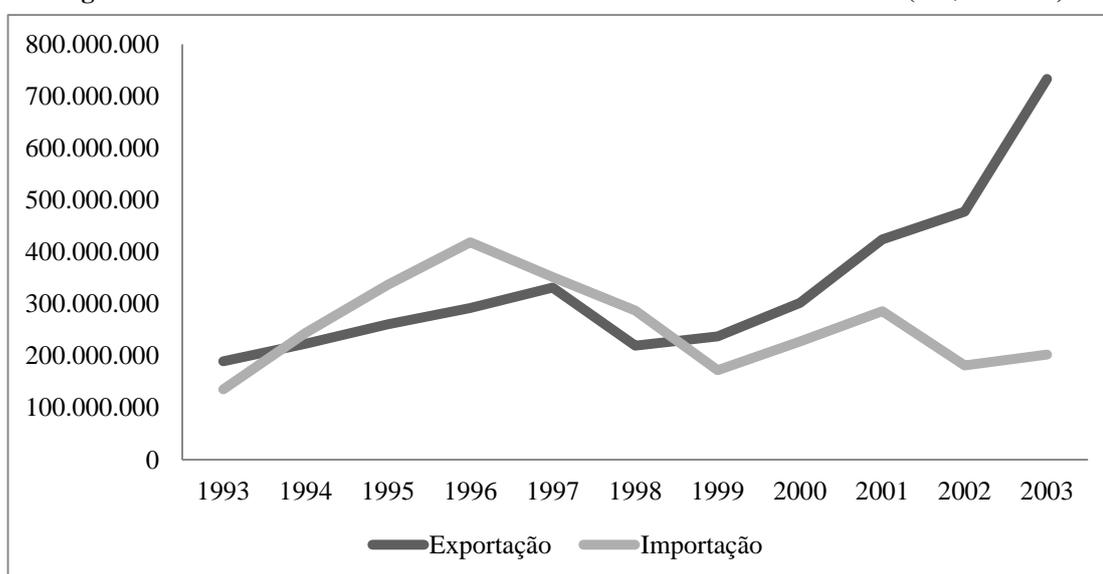
para US\$ 202.203.391, demonstrando o caráter superavitário para o lado brasileiro neste intercâmbio comercial (MIDIC, 2016).

Figura 8 – Intercâmbio comercial Brasil e Nigéria entre 1993 e 2003 (US\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MIDIC (2016)

Figura 9 – Intercâmbio comercial Brasil e África do Sul entre 1993 e 2003 (US\$ milhões)

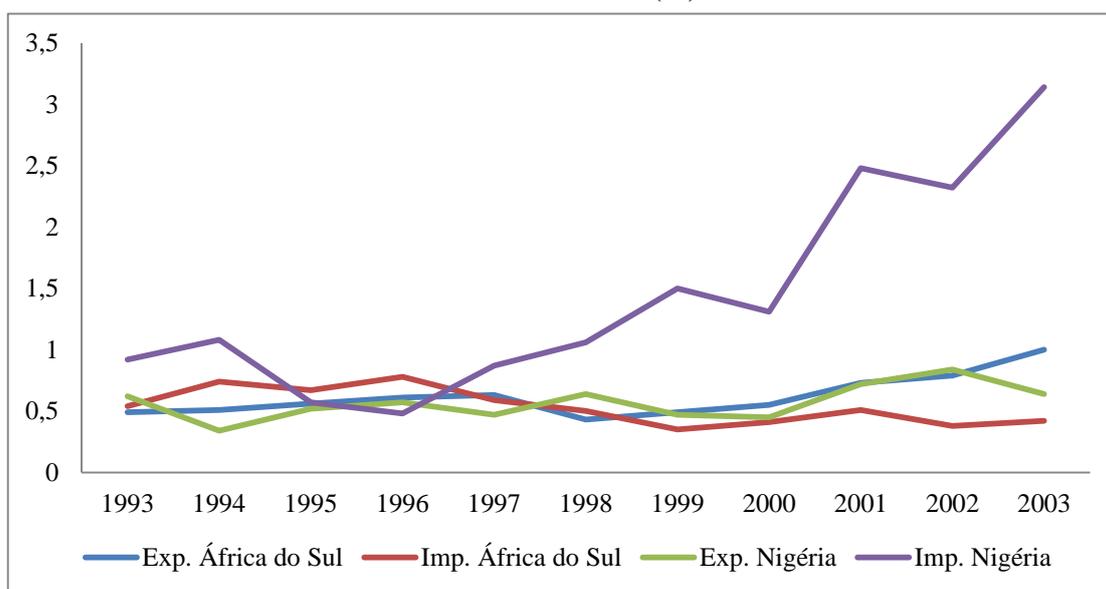


Fonte: Elaborado pelo autor com base em MIDIC (2016)

Todavia, ainda que apresentasse déficit no intercâmbio comercial com a Nigéria, e superávit com relação à África do Sul, em verdade o Brasil não obteve o sucesso esperado (CERVO; BUENO, 2011). Reflexo disso pode ser encontrado na participação de tais países nas importações e exportações brasileiras. Neste caso, entre 1995 e 2003, a participação das

exportações brasileiras para a Nigéria passou de 0,52% para 0,64%, enquanto que a participação das importações foi de 0,57% para 3,14%. Já a participação sul-africana na totalidade das exportações brasileiras passou de 0,56% para 1,00%, entre 1995 e 2003, respectivamente, e nas importações durante este mesmo período o que se viu foi o declínio, passando de 0,67% para 0,42% (MIDIC, 2016).

Figura 10 – Participação da Nigéria e da África do Sul nas importações e exportações brasileiras entre 1993 e 2003 (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MIDIC (2016)

Paralelamente a busca por parceiros considerados estratégicos, e diferentemente de governos anteriores que buscaram abrir novas embaixadas (CERVO; BUENO, 2011; PENHA, 2011), a terceira escolha característica da administração FHC refere-se a manutenção das políticas adotadas durante as administrações Collor de Melo e Franco de diminuição do número de diplomatas e de embaixadas no continente africano (PENHA, 2011).²⁸ Reflexo disso pode ser encontrado entre 1998 e 1999, quando as embaixadas na República Democrática do Congo (RDC), Camarões, Zâmbia, Togo, Tanzânia (países pertencentes a ZOPACAS), e Tunísia foram fechadas.

Além destes fechamentos, em São Tomé e Príncipe o governo brasileiro manteve a embaixada, porém, sem representação diplomática (AQUINO, 2008). Neste caso, a manutenção de uma embaixada sem representação diplomática representava, em certa

²⁸ Segundo Penha (2011, 203) “Ao final de 1993 o Brasil tinha 24 diplomatas na África; em 1983 eram 34; comparando-se com os 161 servindo na Europa, 52 na América do Norte e 77 na América do Sul, percebe-se uma drástica redução proporcional”.

medida, incoerência em sua administração, visto que São Tomé e Príncipe fazia parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), esta desde a administração Sarney era desejada por Brasília e que havia sido instituída em 1996 como fórum voltado não apenas a promoção da língua portuguesa, mas também direcionado a cooperação política e econômica entre os países-membros (CPLP, 2016; CERVO; BUENO, 2011).²⁹

Em síntese, à priorização dos desafios securitários existentes na América do Sul, a busca em fortalecer os laços econômicos com os países asiáticos, e, principalmente, as escolhas anteriormente indicadas que, de modo geral, demonstravam a não valorização da interação com os países africanos, foram características que levaram a diminuição da importância do Atlântico Sul.³⁰ Entretanto, se do lado brasileiro não houve este interesse, no lado sul-africano, mesmo com o fim do *apartheid*, o que se viu foi a continuidade por parte de Pretoria na desvalorização da bacia sul-atlântica.

4.3 A ÁFRICA DO SUL EM TRANSFORMAÇÃO: O FIM DO REGIME *APARTHEID*

Enquanto os anos de 1980 e os iniciais de 1990 marcaram o fim do Regime Militar e o início de uma nova fase democrática na história política do Brasil, este mesmo período foi caracterizado pelo recrudescimento e declínio do *Apartheid* na África do Sul. Tais momentos distintos podem ser constatados quando analisadas as duas últimas administrações do Partido Nacional, Botha (1979-1989) e De Klerk (1989-1993), cuja adoção de políticas externas diametralmente opostas, *Total National Strategy* (TNS) e *New Diplomacy* (ND), respectivamente, foram símbolos dos últimos anos do regime racista.

Em linhas gerais, ao longo da administração Botha acreditou-se que o cenário regional se tornava cada vez mais nocivo aos interesses de Pretoria em manter o regime racista seguro, e que, se nada fosse feito, o país poderia ser alvo de uma *Total onslaught*, isto é, de um ataque total realizado pelos países vizinhos. Logo, para prevenir deste possível confronto e manter a região inofensiva a continuidade do *apartheid*, os sul-africanos deveriam agir de modo preventivo, através da TNS, ou seja, desestabilizando a região (PEREIRA, 2012; PENNA FILHO, 2008). Para alcançar tal fim, Pretoria voltou-se a intervir nos países

²⁹ Atualmente a CPLP é constituída por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné Equatorial (CPLP, 2016).

³⁰ Discutindo acerca da Política Externa desenvolvida durante a administração FHC, Pimentel (2000, p. 8) indica que “No Governo Fernando Henrique Cardoso, as relações com Estados Unidos e Europa atingem níveis qualitativos excepcionais e, enquanto se avança em direção ao aprimoramento das relações com a Ásia, o sucesso do Mercosul faz as atenções do empresariado convergirem para os vizinhos continentais. Nesse contexto, a posição relativa da África perde atrativos.”

vizinhos via sabotagem, através de ataques a alvos econômicos e militares, ao apoio de golpes militares, por meio de treinamento e de concessão de poder bélico, a grupos pró-África do Sul, dentre outras iniciativas (PEREIRA, 2007; PENNA FILHO, 2008; STOTT, 2002).³¹

Reflexo disso pode ser encontrado em três episódios que marcaram a intervenção da SADF nos países vizinhos a África do Sul. O primeiro diz respeito ao Lesoto, país encravado no território sul-africano, que nos anos de 1982 e 1985 foi alvo de ataques advindos das forças armadas sul-africanas no combate a membros do CNA. O segundo refere-se a Moçambique, país que também passou a sofrer interferência do governo sul-africano, este que não apenas apoiou a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), bem como realizou ações militares contra bases do CNA na capital do país, Maputo. Neste caso, a pressão sul-africana levou a assinatura *Inkomati Accord em 1984*, quando a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) acatou em não mais aceitar a presença de membros do CNA em seu território (STOTT, 2002).

Por fim, o terceiro exemplo e, de certo modo, aquele que simbolizou a busca pela desestabilização regional pode ser encontrado em Angola, país que desde o processo de independência vinha sendo alvo de Pretoria, como visto na Operação Savana em 1975, cujo objetivo da SADF era invadir o território angolano e apoiar União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) em detrimento ao Movimento Popular de Libertação Nacional (MPLA). Já em 1980, o governo sul-africano voltou-se a Operação Smoke Shell, cujo objetivo era combater a *South West African People's Organization* (SWAPO) e seu braço armado, o *People's Liberation Army of Namibia* (PLAN), mas que foi marcada pela captura de um amplo número de veículos de movimentação tática advindos da União Soviética (1980). Além da Operação Smoke Shell, a SADC desenvolveu a Operação Protea em 1981, que foi marcada não apenas pela tentativa em controlar a região Centro-sul de Angola, mas também pelo maior contingente que a África do Sul direcionava para uma guerra desde a 2ª Guerra Mundial (STOTT, 2002; STAPLETON, 2010).

³¹ Discutindo acerca da TNS, Branco (2003, p. 159) indica que tal estratégia tinha três objetivos, no caso, “(1) A curto prazo enfrentar o dilema de reprimir os movimentos de libertação nos países vizinhos, o que implicava atacar estes países e, transmitindo para o exterior uma imagem de agressor, ao mesmo tempo que pretendia cativar apoios externos. A utilização do argumento da ameaça soviética/cubana para explicar estes ataques, foi a solução encontrada. [...] (2) A médio prazo, a política regional sul-africana visava neutralizar os estados vizinhos, impedindo-os de apoiar os movimentos nacionalistas. Para tal, a [África do Sul] utilizou o seu poder econômico e militar, numa clara administração da política do bastão e da cenoura. [...] (3) A longo prazo, o objetivo sul-africano era obter o reconhecimento internacional do seu regime, nomeadamente por parte do Ocidente, Para tal, era essencial que a Constelação de Estados fosse criada, para transmitir a ideia de que os estados da região aceitavam o regime sul-africano.”

É atuando na Guerra Civil de Angola que à África do Sul teria sua maior derrota no campo militar. De fato, já na segunda metade da década de 1980, um evento que não apenas caracterizou-se pelo fracasso da SADF, mas fundamentalmente pelo impacto que a derrota das forças armadas teria na continuidade do regime racista, foi a Batalha de Cuito Cuanavale (1987-1988) no sul de Angola. Por um lado, sua importância é destacada uma vez que foi durante esta batalha que a participação cubana demonstrou ser fundamental no apoio as forças angolanas no combate a SADF (STAPLETON, 2010). Por outro, a derrota no campo militar em Cuito Cuanavale levou Pretoria a mesa de negociação, cujo resultado foi assinatura do acordo de Nova York (1988), que estabeleceu prazos para a retirada de tropas cubanas e sul-africanas de Angola e Namíbia, respectivamente (PEREIRA, 2012).

A derrota em Cuito Cuanavale simbolizou o declínio da política adotada pela administração Botha em desestabilizar a região como proposta de garantir a continuidade do *apartheid*. Inclusive, durante este período, estabeleceu-se a *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), que trazia como proposta a cooperação entre seus Estados-membros como forma de diminuir a dependência econômica destes com relação à África do Sul e, conseqüentemente, manter Pretoria isolada no continente (DÖPCKE, 1998).³² Logo, ao invés de construir um cenário propício a continuidade do *apartheid*, em verdade Botha conseguiu tornar o país cada vez mais isolado.

É diante deste cenário que De Klerk (1989-1993) assumiu a presidência sul-africana e buscou romper com os transtornos causados por anos de isolamento nas esferas política e econômica via adoção da *New Diplomacy* (ND). No cenário internacional, o objetivo da ND era garantir a África do Sul o fim das sanções econômicas e políticas impostas ao país por organizações como as Nações Unidas. Já no plano regional, tal estratégia rompia com o uso da coerção, pautando-se na construção de relações pacíficas com os países da região, e no fortalecimento da imagem da África do Sul como país africano, e não como “uma extensão da Europa ao sul do globo” (DÖPCKE, 1998, p. 145).

Paralelamente a ND, e, em certa medida, uma segunda iniciativa realizada por De Klerk para romper com o isolamento imposto ao país, foi a adoção de políticas no âmbito interno. Exemplos disso podem ser encontrados em 1989, quando foram liberados sete presos políticos, inclusive Walter Sisulu, e legalizados o CNA, CPA e o *South African Community*

³² De acordo com Döpcke (1998, p.142), “[c]om a SADCC, surgiu uma proposta de cooperação econômica que se dirigiu explicitamente contra a dominação econômica do sub-continente pela África do Sul, e cujos objetivos de cooperação e coordenação de desenvolvimento foram vistos como parte integral da luta contra o regime do *apartheid*.”

Party (SACP); e em 1990, ano marcado pela libertação de Nelson Mandela após 27 anos de prisão, pelo fim de leis racistas como a *Group Areas Act* (esta que restringia determinados espaços para determinadas raças), pela aceitação da Namíbia como país independente e pelas conversas iniciais direcionadas a transição do regime *apartheid* para um regime democrático (BRAGA, 2011).

De modo geral, a desintegração do *apartheid* representou o fim do domínio branco na administração do país.³³ Entretanto, mais de quarenta anos de vigência deste regime trouxeram diversas consequências para o país. o âmbito interno, a priorização da população branca acabou gerando uma África do Sul dividida entre uma minoria rica e branca e uma maioria negra e pobre (LANDSBERG, 2012).³⁴ Já no âmbito regional, além da África do Sul ser interpretada como a própria encarnação do colonizador europeu, a relação conflituosa existente entre Pretoria e o seu entorno próximo trouxe consequências para os países que sofreram algum tipo de intervenção sul-africana. De fato, a busca em adequar a região a continuidade do *apartheid* foi um dos fatores que corroborou com o subdesenvolvimento dos países da região, uma vez que a política de desestabilização regional tornou-os Estados fragilizados, caracterizados por intermináveis guerras civis, e pela dificuldade em romper com a pobreza (AHWIRENG-OBENG; MCGOWAN, 1998).

Em síntese é diante deste cenário que a entrada de Mandela na administração da África do Sul gerava grandes expectativas, visto que a pujança econômica e militar sul-africana antes utilizada para desestabilizar a região, poderiam ser utilizadas na luta contra a pobreza, na busca pela pacificação, e na realização do desenvolvimento. Por um lado, Mandela buscou atuar tanto no âmbito interno quanto externo no intuito de romper com os desafios herdados do regime anterior. Por outro, mesmo se aproximando do Brasil e de outros países sul-

³³Diversos autores trabalham os principais pontos que levaram o *apartheid* ao seu fim. Pereira (2010) considera que a queda dos preços do ouro, a dificuldade em garantir a manutenção do sistema em um cenário marcado pela diminuição das receitas fiscais, e as sanções financeiras a África do Sul, foram três importantes fatores que levaram o *apartheid* a chegar ao fim. Habib e Padayachee (2000, p.247, tradução nossa), consideram que o *apartheid* chegou ao fim, uma vez que “confrontado pela crise política da década de 1970, os empresários Afrikaner, como os seus homólogos ingleses, sentiram-se confiante o suficiente para defender tanto a liberalização política e como também a reforma socioeconômica. Eles também voltaram-se a liberalização gradual do sistema financeiro sul-africano e (olhando para os mercados futuros no exterior) para uma maior integração do país na economia mundial.”

³⁴ Expondo acerca dos impactos que a vigência do *apartheid* gerou no cenário interno do país, Friedman (1996, p.62-63), expõe que, “A característica central da política sul-africana até 1994 foi o domínio por uma minoria racial que, até 1984, monopolizava os direitos – e mesmo depois continuaria a recusá-lo à maioria africana negra. Os brancos, cerca de 13 por cento da população, participavam de eleições multilaterais regulares, mas recusavam esse direito a seus compatriotas africanos negros, que abrangem cerca de 76 por cento da população: em 1984 o governo estendeu o direito de voto a duas minorias negras – pessoas “de cor” (3 por cento) – mas em termos que preservavam a segregação política e a dominação dos brancos. O domínio era acompanhado, pelo menos até as reformas que tiveram início na metade da década de 1970, por amplos controles sobre o acesso dos negros a todos os aspectos da vida social e econômica”

americanos, em verdade as escolhas realizadas em sua administração acabaram por manter a desvalorização do Atlântico Sul e fortalecer a dependência histórica da África do Sul para com o Oceano Índico.

4.4 DESCONSTRUINDO O *APARTHEID*: A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO MANDELA (1994-1998)

Em linhas gerais, é possível indicar que a política externa adotada pela administração Mandela (1994-1999) possuía três principais objetivos. O primeiro e, de certo modo, mais esperado, seria o rompimento com a política externa que até então guiava a atuação de Pretoria no âmbito internacional. Neste caso, os indícios desta transformação caminhavam lado a lado ao artigo de 1993, este intitulado de *South Africa's Future Foreign Policy* e publicado na *Foreign Affairs*, em que Mandela, antes mesmo de se tornar presidente sul-africano, destacava a necessidade da África do Sul acompanhar o cenário de transformação que se tornava vigente no pós-Guerra Fria.

Em sua visão, pontos como o respeito aos direitos humanos, a promoção da democracia, a valorização do direito internacional, a busca pela paz através de mecanismos não violentos e a interdependência econômica entre os países se tornariam cada vez mais importantes no cenário mundial pós-Guerra Fria.³⁵ Além destas questões, outro ponto que era destacado por Mandela referia-se a valorização sul-africana dos anseios africanos, destacadamente o desenvolvimento econômico e o combate a pobreza excessiva. Grosso modo, quando então presidente, outros pontos passaram a ser englobados na política externa sul-africana, tais como a valorização do multilateralismo, o respeito à soberania dos Estados e a busca pela não violência na resolução de conflitos interestatais (LIPTON, 2009). Contudo, os pontos apresentados no artigo publicado pela *Foreign Affairs*, ainda se mantiveram relevantes.

³⁵ Acerca da democracia, em discurso realizado em 1996, Mandela indicava que “A pouco mais de dois anos, na inauguração do governo democrático na África do Sul, nós prometemos que a nossa terra nunca mais experimentaria a opressão e dominação. Sabíamos o quão difícil é a tarefa de construir a paz, a prosperidade, o não racismo, o não-sexismo, pontos estes necessários para o enraizamento de uma cultura de democracia em uma sociedade habituada a discriminação e a violência. [...] As pessoas devem ser encorajadas a falar contra a má administração com a garantia de que suas queixas serão levadas a sério [...] Cada cidadão precisa estar familiarizado com as suas obrigações e deveres. Eles devem ser capazes de reivindicar o direito de serem tratados com justiça, com eficácia e cordialidade, e reivindicarem o que lhe é devido nos termos da lei. Só assim seremos capazes de garantir que o governo se dedique ao serviço público e a uma cultura de eficiência e transparência”. (MANDELA, 1996 não paginado, tradução nossa)

A adoção dos pontos anteriormente indicados, refletiam o sincronismo entre a *Freedom Charter*, documento criado em 1955, onde foi exposto os anseios do CNA em um período de luta contra o regime *apartheid*; e a necessidade em adequar a África do Sul ao cenário internacional pós-guerra Fria. De fato, enquanto a *Freedom Charter* (1955) destacava a valorização da liberdade, da democracia, da resolução de conflitos através de meios pacíficos, entre outros; paralelamente ao processo de transição entre o regime racista e a democracia multirracial na África do Sul, chegava ao fim a disputa Leste-Oeste, fator que impulsionava o avanço do livre-mercado, bem como da democracia liberal, dos direitos humanos, do respeito ao meio-ambiente, dentre outros valores estimados e disseminados pelo Ocidente que se tornavam preponderantes.

Diante deste cenário de transformações, era inadmissível a África do Sul se manter dentro do isolamento resultante do *apartheid*, logo, um segundo objetivo da política externa sul-africana foi a busca por parte de Pretoria em ser mais atuante nos âmbitos internacional e regional. Neste caso, uma das primeiras iniciativas da administração Mandela foi se aproximar de antigos países aliados na luta contra o regime racista (NGWENYA, 2011) e na admissão e/ou readmissão em Organizações de âmbito internacional - tais como a *Commonwealth*, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não-Alinhados (NAM) e o G77 - como de âmbito continental e regional, estas simbolizadas, respectivamente, pela Organização da Unidade Africana (OUA) e pela *Southern African Development Community* (SADC), esta resultante da transformação da SADCC (DIRCO, 1996).³⁶

O resultado desta escolha torna-se exitoso quando comparado com as relações internacionais desenvolvidas pela África do Sul durante as administrações anteriores. Em outras palavras, se durante a vigência do regime *apartheid* a África do Sul possuía somente 30 missões diplomáticas espalhadas pelo mundo, em 1996 o país possuía mais de 124 missões, e encontrava-se incluído em 45 Organizações Internacionais (BARBER, 2005). Além disso, se durante as administrações do PN, as sanções impostas pela OUA diminuíram o espaço de atuação da África do Sul; com a admissão nesta organização, Pretoria garantia a possibilidade

³⁶ Em resumo, “A Southern African Development Coordinating Conference (SADCC), foi estabelecida em 1 de Abril de 1980 e, posteriormente foi transformado na Southern African Development Community (SADC). A transformação da SADCC em SADC ocorreu em 17 de agosto de 1992 em Windhoek, Namíbia, onde o acordo da SADC foi adotado, redefinindo as bases de cooperação entre os Estados membros [...]. Os membros da SADC são Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia and Zimbábue.” (SADC, 2012, não paginado, tradução nossa).

em poder atuar, melhorar e desenvolver relações diplomáticas com outros países do continente.

No âmbito regional, à entrada na SADC sinalizava a aceitação, por parte dos países vizinhos, da África do Sul pós-*apartheid*. Logo, se durante a SADCC os países se uniram para lutar pela liberdade e diminuir a dependência para com a África do Sul, a expectativa gerada ao longo da administração Mandela sobre a SADC era a constituição de uma nova união, esta, porém, pautada na valorização da democracia, no interesse pelo desenvolvimento, na busca pela pacificação via diálogo, entre outros objetivos que demonstravam que a prosperidade da região seria diametralmente oposta ao isolamento, ou seja, que a resolução de problemas africanos também se daria através da ação conjunta (MANDELA, 1998b, MANDELA, 1998c).

Neste segundo objetivo, é possível indicarmos três características que se relacionam a este segundo objetivo da política externa da “nova” África do Sul. A primeira refere-se à valorização do multilateralismo e o respeito à soberania dos Estados. Já as duas últimas dizem respeito tanto ao direito do país em exercer o universalismo ou universalidade na política externa, como também em escolher suas parcerias. De acordo com Schraeder (2001, p. 234, tradução nossa), “o princípio da universalidade ressalta a vontade da África do Sul em estabelecer relações diplomáticas com todos os países do mundo, independentemente das políticas nacional e externa adotadas por estes países”. Neste caso, um exemplo disso pode ser visto nas interações entre a África do Sul e Estados Unidos por um lado, e, por outro lado, entre Pretoria e o Irã, Cuba, Líbia, países estes que auxiliaram o CNA em sua luta contra o *apartheid*, mas que eram vistos como *rogues* ou *pariah* por parte de Washington (HAMILL; LEE, 2001).

Referente à escolha de parcerias, o melhor exemplo disso pode ser encontrado no rompimento das relações com Taiwan e, em contrapartida, a aproximação para com a República Popular da China, país este que, *a posteriori* se tornaria um importante parceiro político e econômico para a África do Sul. Embora paradoxais, tanto a universalidade como também a seletividade em suas parcerias foram fundamentais para a inserção da África do Sul no cenário internacional, uma vez que ambas garantiram ao país ampliar suas parcerias ao redor do mundo, logo, diferentemente da política externa voltada somente para o Hemisfério Norte durante a vigência do *apartheid*, Pretoria buscou se aproximar dos países do Hemisfério Sul.

Por fim, o terceiro e último objetivo da África do Sul caminhava lado a lado ao interesse do país em pleitear um papel de destaque na transformação do continente africano, através da reafirmação da África do Sul como país africano. Exemplo disso pode ser encontrado na tentativa sul-africana em ser mais atuante na SADC, buscando torná-la propícia a aceitação de objetivos como a valorização da democracia, o interesse pelo desenvolvimento e a busca pela pacificação. Conforme indicado pelo então presidente sul-africano, “paz, estabilidade e democracia são condições essenciais para o desenvolvimento” (MANDELA, 1998b, não paginado, tradução nossa).³⁷

A busca em estar mais presente no continente africano, seja via OUA, seja através da SADC, e seja por meio de acordos com os países africanos, encontra-se relacionada a duas facetas da África do Sul pós-*apartheid*. A primeira refere-se ao desejo em ser atuante na resolução dos desafios existentes no continente, como também em demonstrar que o país é parte integrante da África e, por tal condição, deve-se preocupar com o futuro do continente.³⁸ Um exemplo deste pertencimento pode ser encontrado em discurso realizado no Parlamento Finlandês, quando o então presidente sul-africano reitera que “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também” (MANDELA, 1999, não paginado, tradução nossa).

Diferentemente desta primeira faceta, a segunda diz respeito à necessidade em encontrar no continente africano soluções aos desafios internos a África do Sul pós-*apartheid*. De fato, além de se voltar ao fortalecimento dos laços diplomáticos com aqueles países que durante a vigência do regime racista apoiaram os movimentos sul-africanos de libertação, Pretoria também encontrou nas potencialidades existentes no continente possíveis soluções aos transtornos socioeconômicos herdados do regime racista, bem como viu nos países

³⁷Segundo Mandela (1998a, não paginado, tradução nossa), “Nós sabemos que muitos africanos ainda não gozam de liberdade real; que muitos ainda não são capazes de controlar seus próprios destinos. As mulheres não são capazes de fazer as contribuições que eles podem e desejam fazer. Milhões na África são, em termos práticos, marginalizados por sistemas políticos que não lhes permitem escolher os líderes que desejam, ou exercer as escolhas políticas que eles querem. [...] Ainda há muitos lugares no nosso continente, onde a religião é utilizada para privar as pessoas das liberdades que são os seus direitos, muitos lugares onde o conflito e a instabilidade negam-lhes a promessa de segurança e desenvolvimento. A ignorância, o analfabetismo, a pobreza, a doença ainda escurecerem e diminuem a vida das pessoas.”

³⁸“Como nós trabalhamos uns com os outros para a reconstrução do nosso país, então nós daremos as mãos com os nossos vizinhos e com os povos da África para trabalharmos em direção ao desenvolvimento e a paz, a democracia e os direitos humanos. O que acontece em qualquer país tem um impacto sobre todos nós. Nenhum de nós pode desfrutar de paz e segurança duradoura enquanto milhões de nossos compatriotas vivem na pobreza. Nenhum país pode desfrutar de um crescimento e desenvolvimento sustentado enquanto qualquer um de seus vizinhos encontra-se perturbado por conflitos e pela instabilidade.” (MANDELA, 1999a, não paginado, tradução nossa)

africanos importantes mercados para a expansão das empresas sul-africanas (NGWENYA, 2011).

Em síntese, mesmo havendo tais facetas, é fato que a África do Sul sob a administração Mandela (1994-1999) simbolizava mudanças, dentre as quais a inserção regional se tornava uma das prioridades. Neste caso, diferentemente das administrações do PN que, direta ou indiretamente, buscavam a interação através da imposição, da coerção e da participação de guerras nos países vizinhos (PEREIRA, 2012; BRANCO, 2003), à África do Sul de Mandela valorizava a cooperação e a pacificação regional e continental.

Além disso, com a valorização dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento econômico, do multilateralismo, do respeito à soberania dos Estados, da resolução de conflitos através do diálogo, dentre outros pontos, Pretoria não apenas rompia de vez com o modo de atuar empregado durante o regime *apartheid*, como também entrava em sintonia com a totalidade dos pontos que eram estimados pelos países ocidentais. No entanto, se por um lado tais escolhas elevavam a África do Sul ao status de país com “*strong moral dimension*” (VAN WYK, 2002, p. 182), aclamado por alguns como “*a good international citizen*” (HAMILL; LEE, 2001, p.33), fator que garantia a administração Mandela o fortalecimento dos laços com países europeus e com os Estados Unidos. Por outro, a nova política externa sul-africana acabava por manter o distanciamento do país com relação ao Atlântico Sul.

4.4.1 A entrada na ZOPACAS e o retorno a *Commonwealth*: a África do Sul e a desvalorização do Atlântico Sul

Dentre os pontos que simbolizavam transformações na nova inserção sul-africana, um deles referia-se ao Atlântico Sul. Neste caso, diferentemente da visão defendida pelo regime anterior de criação da OTAS, Pretoria já não mais defendia a militarização desta região, mas sim a cooperação. Esta mudança de visão pode ser encontrado na entrada, juntamente com a Namíbia, na ZOPACAS, inclusive, a expectativa de maior aproximação entre as margens do Atlântico Sul ocorria visto que a quarta reunião da ZOPACAS ocorreu na Cidade do Cabo, África do Sul (1996), cujo tema “*Bridging the South Atlantic*”, indicava a necessidade em consolidar a região sul-atlântica como uma bacia econômica voltada ao desenvolvimento, valorizando a maior cooperação econômica, tecnológica, acadêmica, bem como o

estabelecimento de meios de comunicação entre os países sul-americanos e africanos pertencentes a esta iniciativa (PENHA, 2011).

Todavia, mesmo com a entrada na ZOPACAS e a realização da quarta reunião deste fórum na Cidade do Cabo, em verdade ao longo da administração Mandela o que se viu foi a manutenção da desvalorização do Atlântico Sul. Em certa medida, é possível indicar que o combate aos desafios herdados do regime racista, bem como as escolhas de Mandela na inserção internacional do país, foram fatores que levaram a tal cenário. Neste caso, um primeiro exemplo pode ser encontrado na interação entre política de Defesa e integração regional, mais especificamente, na priorização dos desafios securitários existentes na região Sul do continente africano.

Durante a administração Mandela e, em certa medida, semelhantemente a administração FHC, Pretoria buscou a interação entre Política de Defesa, Política Externa e a Política Econômica de restrição aos gastos direcionados as forças armadas. Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado na transformação da SADF em *South Africa National Defence Force* (SANDF) no ano de 1994. Por um lado, é possível indicar que essa transformação simbolizou a aceitação sul-africana da ampliação do conceito de segurança, passando a abarcar ameaças não apenas militares, mas também não estatais à segurança do indivíduo. Por outro, tal transição encontra-se atrelada à busca sul-africana por uma nova inserção regional.

Fruto da transformação da *Union Defence Force* (UDF) em 1957, a SADF trazia, grosso modo, duas características.³⁹ A primeira diz respeito a sua criação como parte do processo desenvolvido pelos governantes advindos do PN em diminuir a influência inglesa no Estado sul-africano. Reflexo disso pode ser encontrado na diminuição do envio de militares sul-africanos para realização de treinamentos na Inglaterra e na diminuição dos quadros militares ingleses que faziam parte das Forças Armadas sul-africanas, fator este que levou o Exército, a Aeronáutica e a Marinha sul-africana a possuírem o predomínio de africanos em seus quadros, como visto na década de 1970, quando 85%, 75% e 50%, era a

³⁹ Segundo Stapleton (2010, p.114), “During the Imperial Conference of 1911 it was decided, in the context of growing tensions in Europe, that the Union of South Africa should be responsible for its own defense and that military service should become a national undertaking. The Swiss model would be copied but only partially because of financial constraints. In 1912 the South African Defence Act created the Union Defence Force consisting of a Pretoria headquarters and three commands: Permanent Force, Active Citizen Force, and Cadets. General Christiaan Beyers, a Transvaal veteran of the South African War, became the first commandant-general of the Union Defence Force; Brigadier Lukin became inspector-general of the Permanent Force; and a core of 51 officers, after a training course in a new military school in Bloemfontein, took up positions in 13 military districts, based on magisterial districts, across the country”.

predominância de africanos no Exército, na Aeronáutica e na Marinha, respectivamente (STAPLETON, 2010).

Já a segunda característica refere-se ao papel que a SADF exerceria na criação de um cenário regional favorável a manutenção do regime *apartheid*. Neste caso, a SADF passou a desenvolver um importante papel, visto que em momentos considerados desfavoráveis para tal finalidade, as forças armadas sul-africanas foram amplamente utilizadas. Além daqueles que já foram expostos quando analisado a TNS, outro exemplo que remete a atuação da SADF pode ser encontrado na Rodésia do Sul (atual Zimbábue), país marcado pela disputa entre uma maioria negra excluída e uma minoria branca que havia autoproclamado a independência em 1965 e que buscava induzir o Estado a um regime semelhante ao sul-africano. Neste cenário, as Forças Armadas sul-africanas apoiavam a administração Smith (1965-1980) em seu combate contra grupos como o *Zimbabwe People's Revolutionary Army* (ZIPRA), braço armado do *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU), bem como buscava realizar ataques aos membros do CNA que se encontravam neste país, principalmente soldados pertencentes ao *Umkhonto we Sizwe*, braço armado do CNA (STAPLETON, 2010).

Todavia a transição do regime *apartheid* para uma democracia multirracial, a África do Sul não apenas representou transformações no âmbito interno, mas também em seu processo de inserção regional. Conforme analisado anteriormente, a administração Mandela seguia caminho diametralmente oposto se comparado com as administrações anteriores, uma vez que ao invés da relação conflituosa entre Pretoria e o continente africano, em verdade, seu governo inaugurava a busca sul-africana em ser mais atuante no continente, voltando-se a integração econômica, política e a resolução de conflitos. Nesse sentido, até como forma de atrelar a Política de Defesa à Política Externa, foi realizado a transformação da SADF em *South Africa National Defence Force* (SANDF).

Em linhas gerais, é possível destacarmos que a complexidade e a importância dessa transição encontram-se atreladas a duas principais características. A primeira diz respeito à mudança de paradigma acerca do conceito de segurança, neste caso, se por um lado a SADF era movida pelo o conceito de segurança tradicional, por outro, a SANDF passou a ver no conceito de segurança humana como aquele que melhor abarcava os anseios da África do Sul pós-*apartheid*. Grosso modo, enquanto perdurou o desejo sul-africano em manter o regime racista distante de qualquer tipo de transtorno que poderia levar ao seu fim, o continente africano, principalmente os países da região sul, eram vistos como possíveis inimigos a tal

concretização. Logo, a perspectiva predominante na SADF era de que a principal ameaça ao Estado sul-africano advinha de uma possível intervenção realizada por outro Estado.

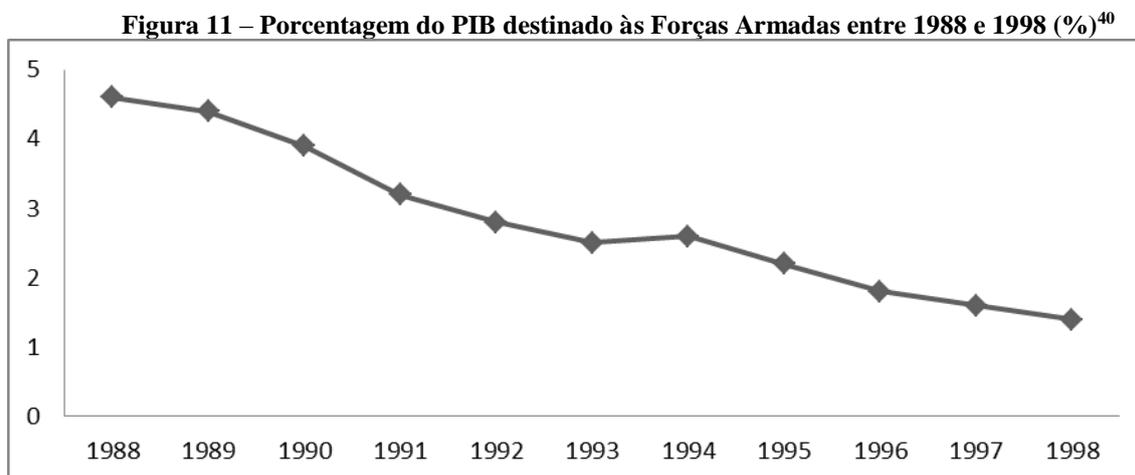
Diferentemente desta relação conflitante, a SANDF espelha um novo processo de inserção sul-africana no continente, no qual Pretoria encontra-se voltado ao desejo em desenvolver um importante papel no combate às mazelas existentes na África. Nesse sentido, aceitou-se que pontos como surtos de doenças infectocontagiosas, refugiados, guerras civis, o subdesenvolvimento, o terrorismo, o crime organizado, a degradação ambiental, o tráfico de drogas, dentre outros (KAGWANJA, 2006), também são ameaças à existência dos Estados africanos, bem como a manutenção da paz no continente.

Além de representar a adequação da Política de Defesa à Política Externa, a transição da SADF para SANDF também se enquadrava na Política Econômica de restrição aos gastos direcionados às Forças Armadas. Por um lado, buscou-se com tal transformação incluir nos quadros militares, os ex-combatentes do regime *apartheid*, mais especificamente de grupos armados advindos do Transkei, Boputhatswana, Venda e Ciskei, e dos respectivos “braços armados” do CNA e do PAC, no caso, o *Umkhonto we Sizwe* (MK) e o *Azanian People’s Liberation Army* (APLA). Nesse sentido, o que se viu foi o aumento do número de contingentes que passaram a fazer parte das Forças Armadas sul-africanas, esta que já possuía em torno de 90.000 contingentes, e que passou a englobar 11.500 advindos dos grupos armados do Transkei, Boputhatswana, Venda e Ciskei, 28.000 do MK e 6.000 do APLA (STAPLETON, 2010).

Embora a inclusão de tais grupos na SANDF tenha sido importante no processo de estabilização do país durante a transição entre a última administração do PN, De Klerk (1989-1993), e a administração Mandela (1994-1999), é possível indicar que sua existência acabou por gerar desafios às Forças Armadas sul-africanas. Um primeiro desafio diz respeito às diferenças de treinamento e de cultura militar existente entre os militares da antiga SADF e aqueles pertencentes, por exemplo, ao MK e a APLA. Já um segundo exemplo refere-se à distribuição das posições de comando nas forças armadas, visto que muitos daqueles que combateram o *apartheid* não possuíam as condições necessárias para assumirem determinados cargos na hierarquia militar, o que levou muitos a passaram por cursos obrigatórios (STAPLETON, 2010).

Por outro lado, paralelamente a inclusão nos quadros militares, de ex-combatentes do regime *apartheid*, o governo sul-africano voltou-se a diminuição dos recursos direcionados as Forças Armadas. De fato, se em 1990 eram direcionados US\$ 4,36 bilhões, equivalente a

3,9% do PIB sul-africano, em 1998, os recursos voltados a SANDF eram de US\$ 1,906 bilhões, equivalendo a apenas 1,4% do PIB (SIPRI, 2016). Em síntese, este declínio pode ser representado na figura abaixo:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em SIPRI (2016)

Embora havendo tais restrições, é possível destacarmos quatro iniciativas da administração Mandela que se relacionam a priorização dos desafios securitários existentes na África Austral. A primeira refere-se a criação da “*Defence in a Democracy White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*”, principal documento voltado a Defesa da África do Sul, no qual é indicado que Pretoria deveria priorizar a estabilidade da região, visto que a “África do Sul possui um destino comum com os países da África Austral” (SANDF, 1996, p. 20, tradução própria).

A segunda iniciativa refere-se à criação do Órgão de Política, Defesa e Segurança (OPDS) em 1996, este voltado a construção da paz e da estabilidade na região sul do continente via integração entre a segurança militar e a segurança humana. Em linhas gerais, o OPDS foi marcado pelas discordâncias entre a África do Sul e o Zimbábue, visto que ambos possuíam divergências com relação ao modo que este órgão deveria atuar. Do lado sul-africano, a expectativa era do OPDS tornar-se um regime de segurança comum, voltado à pacificação via meios políticos e não militares. Já na visão zimbabuana, defendia-se o OPDS como um pacto de defesa mútua, valorizando a cooperação militar como resposta aos conflitos que poderiam surgir na África Austral (NATHAN, 2005).

⁴⁰ As porcentagens de 1988 (4,6%) e 1989 (4,4%) são expectativas da SIPRI (2016).

Já a terceira iniciativa encontra-se relacionada à participação de Mandela no papel de mediador entre os principais atores em conflito na República Democrática do Congo (RDC), país que entrava na década de 1990 sob o regime autoritário de Mobutu Sese Seko (1965-1996). Neste caso, em um cenário marcado pela primeira guerra *proxy* entre o governo Mobutu e seus aliados (1996-1997), e o principal grupo insurgente, *Alliance des forces democratiques pour la liberation du Congo* (AFDL), esta sob o comando de Laurent Kabila, Mandela buscou intermediar os lados conflitantes, estabelecendo o diálogo inter-congolês, e garantindo a Mobutu sua ida ao exílio no Marrocos (KABEMBA, 2007).⁴¹

Por fim, a quarta iniciativa diz respeito a atuação da SANDF na pacificação do Reino do Lesoto, país que em sua segunda eleição após o regime imposto pelo major-general Lekhanya (1986-1993), este que havia recebido apoio da TNS de Botha (1978-1989), entrava em um cenário de crise política. Em síntese, seja pela não aceitação da vitória do *Lesotho Congress for Democracy* (LCD) por parte da oposição, esta simbolizada pelos *Basutoland Congress Party* (BCP) e *Basotho National Party* (BNP), seja pela incapacidade da *Royal Lesotho Mounted Police* conseguir controlar as manifestações que se tornavam cada vez mais violentas no país, em 1998 o LCD viu-se diante da impossibilidade de governar o país, fator este que levou o então primeiro-ministro Pahalitha Mosisili a solicitar a intervenção militar por parte da SADC (MAROLANG, 2007).

Juntamente com a *Botswana Defence Force* (BDF), a SANDF atuou na Operação Boleas, esta desenvolvida junto a SADC, enviando 470 soldados e providenciando suporte médico e aéreo (SHELTON, 2004). Em linhas gerais, a participação da SANDF nesta operação pode ser considerada bem sucedida, uma vez que garantiu a estabilidade necessária ao país, fator este importante na criação de um cenário propício as negociações entre o LCD e a oposição. O reflexo disso pode ser encontrado na assinatura de um acordo no qual Mosisili teve o direito de retornar a administrar o país, bem como era garantida a revisão do código eleitoral do país, no qual se introduziu o *Mixed Member Proportional* (MMP), sistema que garantia a oposição representatividade no Legislativo (SOUTHALL, 2003).

Ainda no âmbito securitário, uma segunda opção da administração Mandela que, conseqüentemente, auxiliou na continua desvalorização do Atlântico Sul pode ser encontrado nas escolhas da *South Africa Navy* (SAN), esta criada em 1951 como resultado de um

⁴¹ Discutindo acerca do conceito de guerra, Castellano (2011, p. 97-98) expõe que a Guerra do Congo, “apesar de seu caráter civil, [...] [trata-se] de uma guerra interestatal com formato de guerra civil (*guerra proxy*, neste caso, guerra mista)”. De fato, é possível esta interpretação uma vez que, segundo o mesmo autor, esta conflagração foi marcada pela participação de outros Estados, como Ruanda, Uganda, Burundi e Angola.

processo que se iniciou ainda em 1913, através da criação da *Royal Naval Volunteer Reserve* (RNVR(SA)), e, conforme analisado anteriormente, manteve-se próxima ao Ocidente ao longo da vigência do *apartheid*. Por um lado, a SAN sofreu cortes orçamentários durante a administração Mandela, reflexo disso pode ser encontrado na diminuição de contingentes, de 6.500 para 4.500 (WESSELS, 2010). Por outro, diante de um cenário marcado pelo fim das sanções, a Marinha sul-africana passou a receber visitas de outras marinhas, fator que possibilitava a realização de exercícios militares conjuntos (MANGANYI, 2014).

De modo geral, seja pela diminuição de recursos - fator que levava a SAN a priorizar sua atuação em determinadas áreas - seja pela possibilidade em ampliar sua interação com outras marinhas, em verdade o que se viu durante a administração Mandela foram duas tendências da Marinha sul-africana. A primeira se enquadrava na priorização dada aos desafios securitários existentes no continente africano. Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado na Guerra *Proxy* do Congo (1996-1997), onde o SAS *Outeniqua* (navio de transporte e reabastecimento marítimo) foi utilizado como plataforma de negociação entre as partes conflitantes (MANGANYI, 2014; SAN 2016). Além deste, um segundo exemplo que também pode ser indicado refere-se a um desafio existente em diversos países africanos, no caso, a dificuldade em possuírem Marinhas capazes de garantirem a defesa de seus interesses marítimos. Nesse sentido, ao longo da administração Mandela, Pretoria passou a firmar acordos com países como Namíbia, Angola, Moçambique e Tanzânia com o objetivo da SAN garantir tal defesa (MODISE, 1997).

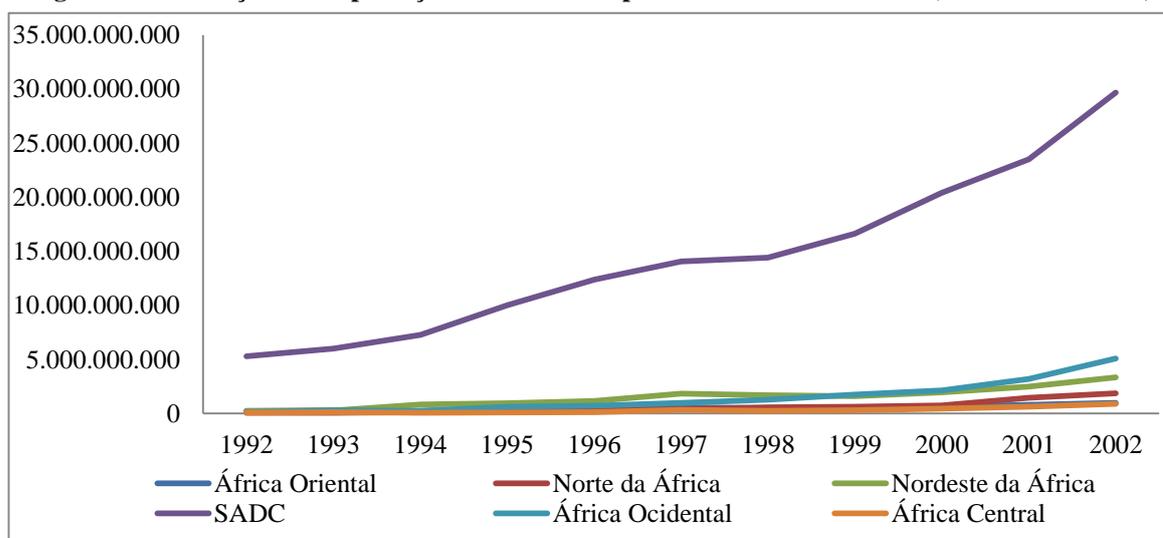
Já a segunda tendência foi a priorização dos laços com potências ocidentais e países pertencentes à *Commonwealth*, em detrimento dos países pertencentes ao Atlântico Sul. De fato, entre 1994 e 1998, Pretoria participou, juntamente com Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Holanda, dentre outros, de exercícios navais em sua costa marítima; realizou a *Good Hope* com a Alemanha em 1994, exercício militar que envolve também as forças áreas sul africana e germânica; participou de cursos de capacitação junto aos Estados Unidos e a França, bem como manteve contato com países como Índia, Malásia, Paquistão, Ilhas Maurício, Quênia e Singapura, enfim, países pertencentes à *Commonwealth* (MANGANYI, 2014; WESSELS, 2010).

Ainda neste mesmo período, a África do Sul buscou fortalecer os laços com outros países do Oceano Índico via criação do *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC) em reunião realizada nas Ilhas Maurício, cujo objetivo era fortalecer os laços político e regional entre seus membros (POTGIETER, 2011). Diferentemente disso, a

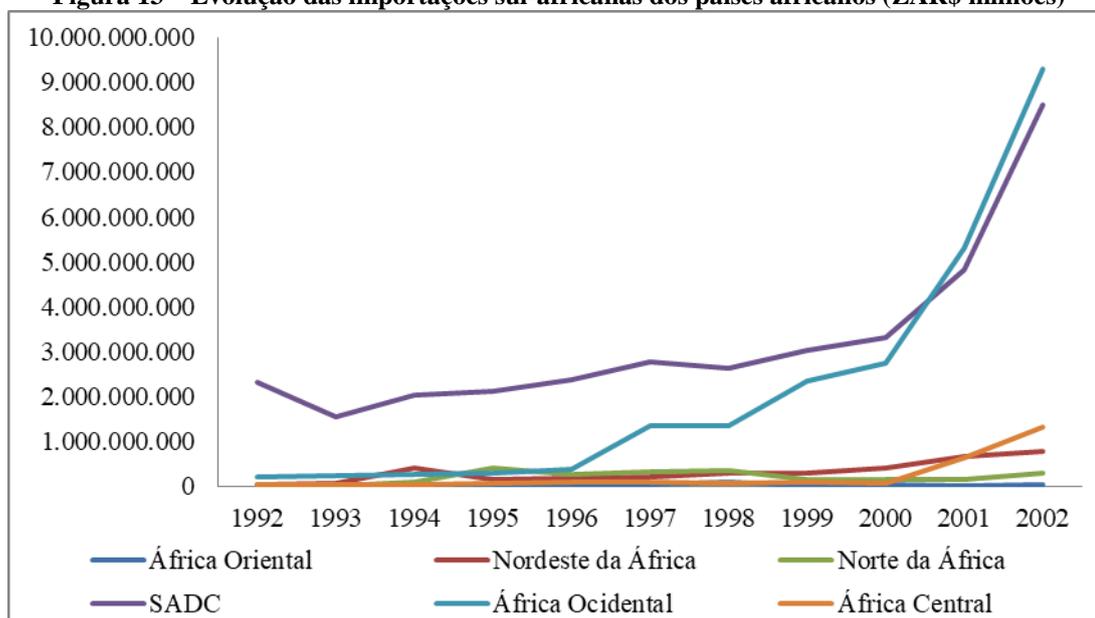
relação da SAN com Marinhas da outra margem do Atlântico Sul foram diminutas. Por exemplo, enquanto a África do Sul participou de exercícios marítimos junto a UNITAS em 1996, série de exercícios marítimos desenvolvida pelos Estados Unidos e países sul-americanos, e o ATLASUR de 1997, neste mesmo ano eram comemorados os 75 anos da SAN, evento marcado pela participação de 36 países, dos quais somente três eram sul-americanos (Brasil, Argentina e Uruguai) (MANGANYI, 2014; WESSELS, 2010).

Por fim, uma terceira escolha da administração Mandela que, direta ou indiretamente, impactou na relação entre o Atlântico Sul e a África do Sul encontra-se atrelado ao fortalecimento dos laços econômicos com países que, em linhas gerais, seguia o padrão encontrado na administração FHC, isto é, valorização do comércio regional e busca pelo maior comércio com países do continente asiático e do hemisfério Norte. Referente ao continente africano, teve-se a seguinte tendência:

Figura 12 – Evolução das exportações sul-africanas para o continente africano (em ZAR\$ milhões)



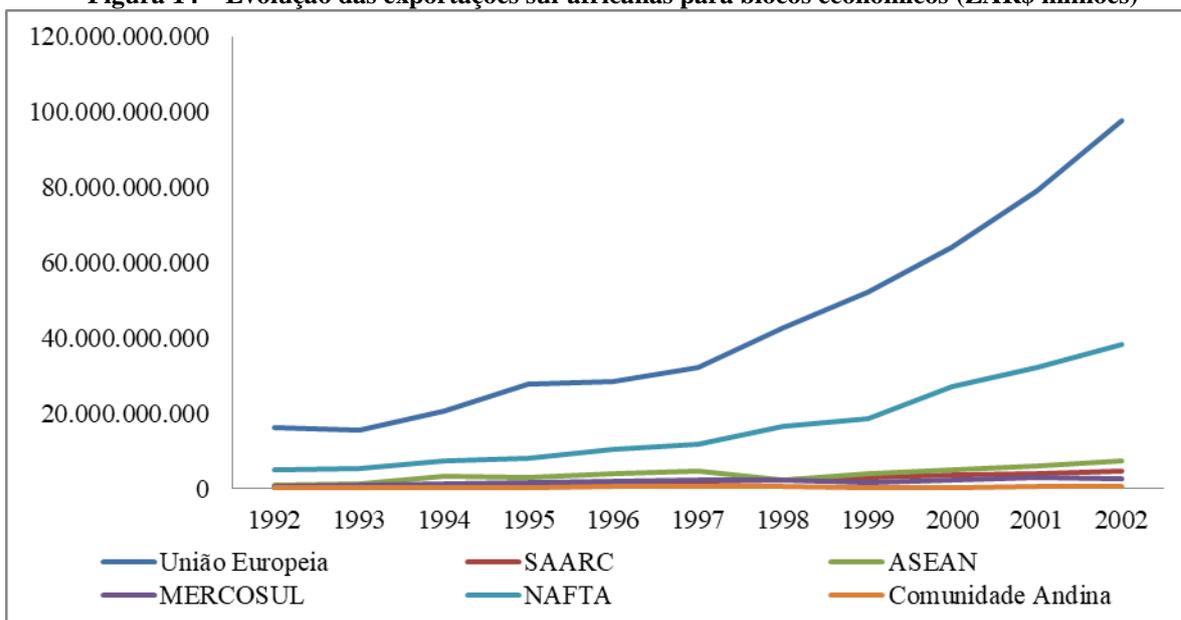
Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTISA (2016)

Figura 13 – Evolução das importações sul-africanas dos países africanos (ZAR\$ milhões)

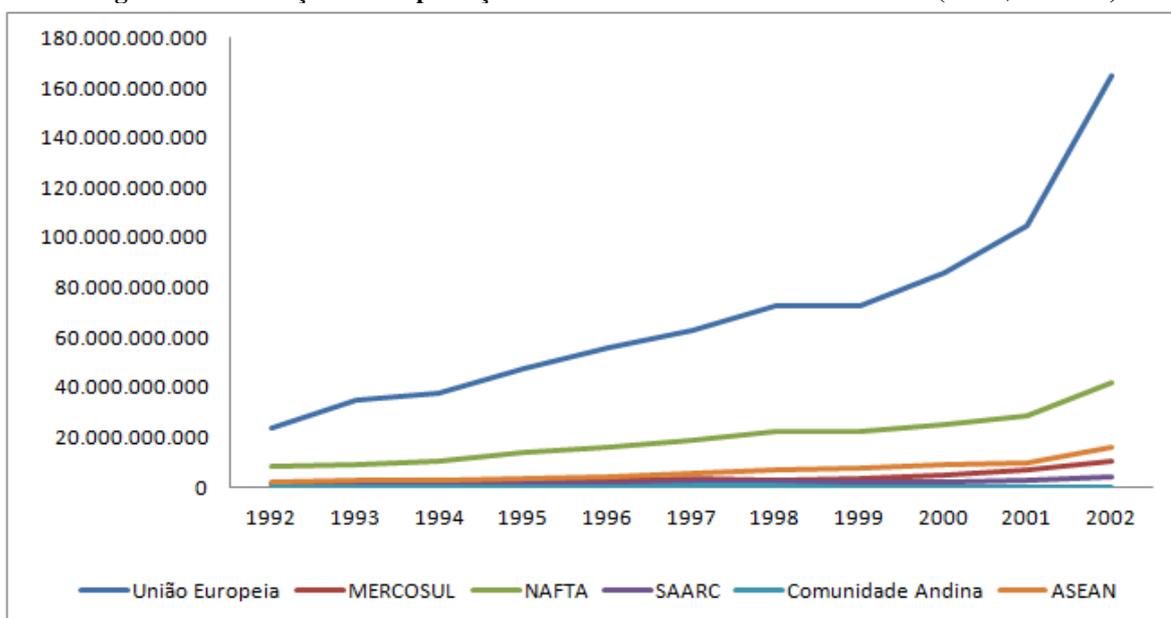
Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTISA (2016)

Os dados anteriormente apresentados pelo *Department of Trade and Industrie of South Africa* (DTISA) demonstram a discrepância entre os países da SADC e de outras regiões durante a administração Mandela. Em certa medida, tal diferença era esperada visto que desde a vigência do *apartheid* os países desta comunidade possuíam forte dependência econômica junto a África do Sul. No entanto, o que torna destacável nas figuras acima, principalmente na figura 12, diz respeito a região que margeia o Oceano Índico.

Neste caso, seja pelo enquadramento da África do Sul em uma dinâmica afro-asiática durante o controle holandês, seja a intensificação desta interação durante o controle inglês, em verdade a interação econômica entre a África do Sul e as regiões da África Oriental e Nordeste da África, simbolizou a continuidade do país em voltar-se ao Oceano Índico, fato modificado somente a partir dos anos 2000, já na administração Mbeki (1999-2008). Em certa medida, esta tendência ao continente asiático pode ser encontrada também nas trocas comerciais entre a África do Sul e esta região, conforme apresentado nas figuras abaixo:

Figura 14 – Evolução das exportações sul-africanas para blocos econômicos (ZAR\$ milhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTISA (2016)

Figura 15 – Evolução das importações sul-africanas de blocos econômicos (ZAR\$ milhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTISA (2016)

Neste caso, tanto nas importações quanto nas exportações, a União Europeia e o NAFTA mantiveram-se como os principais parceiros comerciais da África do Sul. Exemplo disso pode ser encontrado nas exportações sul-africanas, uma vez que tais blocos foram os dois únicos onde as exportações sul-africanas ultrapassaram o valor de ZAR 20.000.000.000

(DTISA, 2016). Além dessa característica, também é possível indicar outras duas que demonstraram ser contínuas durante a administração Mandela.

A primeira diz respeito aos laços econômicos entre Pretoria com a SAARC e a ASEAN, cuja elevação caminhava lado a lado a busca sul-africana em fortalecer os laços econômicos com o Japão e com a China. Inclusive, foi durante esta administração que a África do Sul rompeu relações diplomáticas com Taiwan e, em contrapartida, se aproximou da República Popular da China. Diferentemente disso, a segunda característica refere-se a baixa troca comercial entre a África do Sul com o MERCOSUL e a Comunidade Andina, fator que, conseqüentemente, mantinha o Atlântico Sul como uma rota secundária se comparada, por exemplo, com o Oceano Índico. Semelhantemente as trocas comerciais com o continente africano, tal tendência apenas será alterada com a segunda administração pós-*apartheid*.

4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Ao longo deste capítulo buscou-se analisar as administrações Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Nelson Mandela (1994-1998). Pautando-se nos respectivos processos de inserção internacional, foi possível constatar que Brasil e África do Sul foram caracterizados por semelhanças. Uma primeira semelhança encontrada diz respeito a visão de tais governos acerca do cenário internacional. Em maior ou menor grau, foi possível constatar que tanto FHC quanto Mandela compreendiam que o cenário pós-Guerra Fria seria marcado pela maior valorização de pontos como a democracia e os direitos humanos, e no âmbito securitário, pela expansão do conceito de segurança, este que ganhava um caráter multidimensional ao englobar a chamada segurança humana. Em síntese, a inserção internacional de tais países foi baseada na valorização e aceitação de tais pontos que são amplamente valorizados pelas potências Ocidentais.

Uma segunda semelhança pode ser encontrada na busca tanto do Brasil quanto da África do Sul em valorizarem a integração regional. No caso brasileiro, tornou-se claro que o MERCOSUL e a busca em solucionar os desafios securitários da região amazônica foram duas das principais iniciativas da administração FHC. Já a África do Sul, com o fim do regime racista e a entrada de Mandela na administração do país, o que se viu foi um novo processo de inserção regional, este marcado pela entrada do país na SADC, na OUA, bem como pela atuação em prol da pacificação do continente, conforme visto na atuação de Mandela na

Guerra *Proxy* da República Democrática do Congo, e na participação da SANDF na Operação Boleas, esta dirigida a resolução da crise política no Lesoto.

Paralelamente a integração regional, outra semelhança entre Brasil e África do Sul refere-se às parcerias internacionais. Neste caso, tais administrações buscaram fortalecer seus laços econômicos com o bloco europeu e Estados Unidos, por um lado, e, por outro, acompanharem a tendência mundial de valorização do continente asiático. Referente ao Brasil, o principal reflexo deste interesse foi a busca em se aproximar da China, país que no final da administração FHC se tornaria o principal parceiro comercial de Brasília no continente asiático. Já a África do Sul manteve uma característica que, historicamente, acompanha o país, isto é, de voltar-se para o Oriente. De fato, além de buscar maior aproximação com a China, a administração Mandela direcionou sua atuação junto aos países que também fazem fronteira ao Oceano Índico, este refletido nos exercícios marítimos em que a SAN participou junto a Índia, Paquistão, Austrália, dentre outras.

Por fim, uma última característica semelhante entre as partes diz respeito a desvalorização do Atlântico Sul. Por um lado, diferentemente da década de 1980 quando Brasil e África do Sul se distanciavam com relação a criação da ZOPACAS ou da OTAS, respectivamente, tais países buscaram maior aproximação, inclusive, Pretoria passou a fazer parte da iniciativa brasileira. Por outro, a desvalorização brasileira acerca do continente africano, bem como a busca sul-africana em fortalecer os laços com os países que fazem fronteira com o Oceano Índico, foram fatores que, juntamente com as escolhas anteriores, mantiveram a região sul-atlântica desvalorizada.

5 BRASIL, ÁFRICA DO SUL E AS RELAÇÕES SUL-SUL: A DIMENSÃO DO ATLÂNTICO SUL DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES LULA DA SILVA E THABO MBEKI

Se durante os dois primeiros capítulos tornou-se claro que o descompasso existente entre Brasil e África do Sul com relação à importância do Atlântico Sul era fruto, primeiramente, do enquadramento de cada colônia as dinâmicas imperiais construídas por Portugal e Inglaterra, respectivamente, e, posteriormente, a militarização ou não da região durante a Guerra Fria; ao longo do capítulo 4 tornou-se claro que, o interesse pela inserção regional, bem como em se aproximarem do continente asiático, foram prioridades que levaram as administrações Mandela (1994-1998) e Cardoso (1995-2002) a manterem o Atlântico Sul em segundo plano em suas respectivas agendas internacionais.

No entanto, as transformações ocorridas no cenário internacional e nas administrações brasileira e sul-africana, levariam a região sul-atlântica a transformar-se no elo entre os países. Por um lado, a política externa adotada durante a administração Bush Filho (2001-2009), esta simbolizada principalmente pela Guerra contra o Terror, acabou por levar o sistema interestatal à instabilidade, este reflexo do unilateralismo norte-americano no cenário internacional.¹ Por outro, a primeira década do século XXI passava a ser caracterizada pela ascensão das potências emergentes, esta simbolizada por países como China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul que, conforme visto anteriormente, buscavam ser cada vez mais participativas na governança global. Em síntese, é neste cenário que as administrações Lula da Silva (2003-2010) e Mbeki (1999-2008) buscam a maior aproximação entre Brasil e África do Sul.

Nesse sentido, o capítulo que se inicia tem objetivo analisar as políticas desenvolvidas por Brasília e Pretoria voltadas ao Atlântico Sul. Destacando as transformações nas políticas de defesa e externa, bem como a priorização de tais administrações pela inserção internacional pautada na valorização do universalismo e do multilateralismo, busca-se concluir que a criação de iniciativas como o Fórum IBAS, o Fórum América do Sul-África (ASA), dentre outras iniciativas se tornaram importantes para garantir a maior valorização do Atlântico Sul por Brasília e Pretoria.

¹ Exemplo do posicionamento unilateral adotada durante a administração Bush (2001-2009) pode ser encontrado em discurso endereçado ao Congresso e a população norte-americana em 2001, quando é indicado que “Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated [...] Every nation, in every region now has a decision to make. Either you are with us, or are with the terrorists”

5.1 A ADMINISTRAÇÃO LULA: A PRIORIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SUL-SUL

Em análise desenvolvida por Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa brasileira é apresentada sob três autonomias política.² De acordo com a visão defendida pelos autores, a primeira diz respeito à autonomia pelo distanciamento, cuja existência perdurou até os anos finais da década de 1980, e trazia como principais características a busca pelo desenvolvimento econômico via fortalecimento do mercado interno; o não imediatismo na aceitação de regimes internacionais que passavam a ganhar espaço no cenário internacional; e a contraposição aos interesses das grandes potências.³ Reflexo deste caráter contrapositivo pode ser encontrado durante a administração Goulart (1961-1964) com a Política Externa Independente; a administração Geisel (1974-1979) com o Pragmatismo Responsável na política externa brasileira (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007); e durante o governo Sarney (1985-1989), quando, mesmo diante da ascensão do neoliberalismo, Brasília resolveu não dar continuidade no pagamento da dívida externa. Referente a este episódio, tal moratória perduraria até 1988 (CERVO; BUENO, 2002).

Rompendo com a autonomia pela distância, a autonomia pela participação indicada por Vigevani e Cepaluni (2007) diz respeito à sincronia entre a aceitação dos regimes internacionais e a administração da política externa como forma de, cada vez mais, participar na governança global. Exemplo de tal escolha pode ser encontrado durante as administrações Collor de Melo (1990-1992), quando houve a aceitação de pontos defendidos pelo neoliberalismo, tais como a abertura comercial e a privatização de empresas estatais (HIRST; PINHEIRO, 1995); e Cardoso (1995-2002), com a busca pela maior aceitação de pontos como direitos humanos, meio-ambiente, continuidade na privatização de estatais e na valorização da integração regional (CARDOSO, 2001; LAMPREIA, 1998).

Por fim, a terceira autonomia exposta é mais comumente apresentada como autonomia pela diversificação e refere-se à estratégia brasileira em romper com as diferenças existentes

² Neste caso, o conceito de autonomia utilizado por Vigevani e Cepaluni pode ser encontrado em Saraiva (2010). Segundo a autora, “Meanwhile, autonomy can be seen as the amount of manoeuvring space a country has in its dealings with other States and in international politics” (SARAIVA, 2010, p. 153).

³ Uma possível interpretação acerca de Regimes Internacionais pode ser encontrado em Krasner (2012). Segundo o autor, “Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são proscricções ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva” (KRASNER, 2012, p. 94).

entre o Brasil e as grandes potências via integração regional, aproximação de regiões como Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio, e valorização das alianças Sul-Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Embora havendo múltiplas análises acerca destes diferentes períodos na política externa brasileira, em verdade é perceptível que as características encontradas na autonomia pela diversificação foram os principais pontos norteadores da administração Lula (2003-2010).⁴ Inicialmente, tal constatação pode ser realizada quando analisado o interesse pela inserção regional.

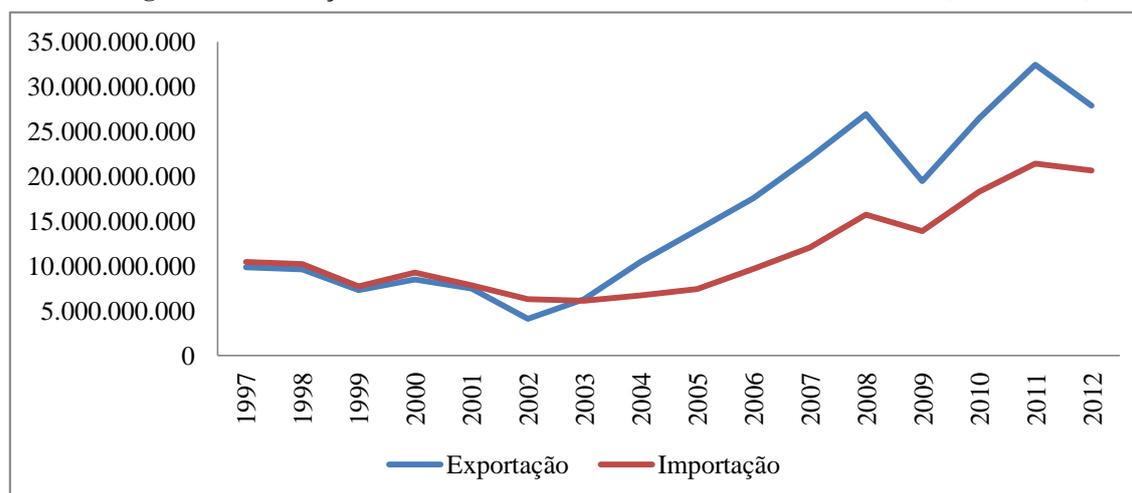
Conforme visto anteriormente, desde a administração Sarney a tendência em valorizar a integração regional ganhava espaço na política externa brasileira. Exemplos disso podem ser encontrados na criação e consolidação do MERCOSUL, na formulação de acordos como a Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a tentativa em criar a chamada Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) (HIRST; PINHEIRO, 1995; CARDOSO, 2001; SALLUM JR; 2011). No entanto, é perceptível que ao longo da administração Lula houve a intensificação da interação entre o país e a América do Sul, inclusive, por meio da diplomacia presidencial, Lula, durante os dois anos iniciais de sua administração, já havia recebido todos os líderes de países sul-americanos, bem como havia visitado tais países neste mesmo período (AMORIM, 2010).

Por um lado, a intensificação pode ser encontrada no aumento do Investimento Externo Direto (IED) brasileiro direcionado a região. Reflexo disso pode ser encontrado em 2008, quando em torno de US\$ 2.465 bilhões, US\$ 1.278 bilhões, US\$ 945 milhões foram destinados à Argentina, Chile e Uruguai, respectivamente (HIRATUKA; SARTI, 2011). Por outro, o reflexo desta política de intensa valorização dos países vizinhos também se destaca no interesse brasileiro em fortalecer o MERCOSUL, este que desde a administração FHC já vinha ganhando espaço na Agenda brasileira para a região, mas que a partir da administração

⁴Outro Exemplo de interpretação acerca da política externa brasileira pode ser encontrado em Cerro e Bueno (2002). Segundo os autores, a distinção pode ser encontrado nos chamados Estados Desenvolvimentista, Normal e Logístico. Em suas palavras, o “*Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos 1990, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiram ser *normais* os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância nacional. O terceiro é o paradigma do *Estado logístico*, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.” (CERVO; BUENO, 2002, p. 457).

Lula (2003-2010), se tornaria cada vez mais relevante aos interesses do país. Exemplo disso pode ser encontrado na figura a seguir, na qual é destacada as trocas comerciais entre o país e os outros membros do bloco.

Figura 16 – Evolução das trocas comerciais entre Brasil e MERCOSUL (US\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Embora a partir do primeiro ano da administração Lula o Brasil tenha apresentado elevada taxa de exportação quando comparada com a taxa de importação, passando de US\$ 6,3 bilhões para US\$ 26,5 bilhões, vale ressaltar que a tendência brasileira em fortalecer o mercado regional pode ser encontrada no aumento da entrada de produtos dos outros membros mercosulinos no mercado brasileiro, cujo somatório passou de US\$ 6,1 bilhões para US\$ 18,3 bilhões (MICES, 2017). Junto aos avanços no âmbito comercial, a integração regional defendida por Brasília também foi marcada pela participação na estruturação do MERCOSUL a partir de duas outras iniciativas.

A primeira diz respeito à consolidação do Parlamento do MERCOSUL na cidade de Montevidéu, Uruguai, em 2007, este que trás em sua essência a manutenção e valorização de regimes democráticos entre os países-membros.⁵ Além desse caráter político do bloco, uma segunda iniciativa refere-se ao Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), este financiado em grande parte pelo Brasil (70%) e que entrou em operação em

⁵ “O Parlamento do MERCOSUL foi criado em 2005, com a aprovação do seu Protocolo Constitutivo, como órgão de representação dos povos do MERCOSUL. O Parlamento do MERCOSUL é órgão unicameral, independente e autônomo. O órgão, que não é dotado de capacidades legislativas, integra a estrutura institucional do bloco em substituição à CPC.[...] A partir de maio de 2007, após a entrada em vigência do Protocolo nos Estados Partes, o Parlamento passou a reunir-se em sua sede, em Montevidéu, em sessões mensais. Até 2010, cada Estado Parte era representado por 18 parlamentares, escolhidos entre membros dos parlamentos nacionais” (MERCOSUL, 2016, s/p).

2007.⁶ Grosso modo, o FOCEM objetiva financiar projetos direcionados a habitação, transportes, capacitação tecnológica, dentre outros considerados importantes tanto para o desenvolvimento dos países membros, como também para a maior integração da região (AMORIM, 2010; MERCOSUL, 2016).

Paralelamente a maior atuação no MERCOSUL e o incentivo a entrada de IED brasileiro na região, a tendência brasileira em voltar-se a maior integração regional caminhou lado a lado a um segundo, e não menos importante meio de integração direcionado a América do Sul, no caso, a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Estruturada em Secretária-Geral, Conselhos que abarcam Chefes de Estado e de Governo, Ministros das Relações Exteriores e em pastas voltadas a temas como energia, saúde, defesa, desenvolvimento social, infraestrutura, dentre outros (ITAMARATY, 2016), a UNASUL é fruto de um processo iniciado em 2004, na cidade de Cuzco, Peru, onde foi decidido criar a Comunidade das Nações Sul-Americanas (CASA) e completado em Brasília, 2008, quando foi oficialmente fundada (AMORIM, 2010).⁷

Embora o Conselho de Chefes de Estado e de Governo seja o órgão mais importante da UNASUL, uma primeira característica que se destaca desta organização refere-se ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Em certa medida, desde a administração FHC (1995-2002), com a criação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) em 2002, que havia a preocupação brasileira com os desafios securitários da região, entretanto, com o advento do CDS, inovou-se no que diz respeito a busca em criar uma doutrina militar comum, no desenvolvimento de um inventário das capacidades militares dos países e na formulação de um sistema de informação relacionada aos gastos militares (CEPIK, 2010).

A eficácia da UNASUL acabou por ser demonstrada durante a crise política ocorrida na Bolívia em 2008 quando à atuação da organização foi eficaz na não divisão do território boliviano, fator que demonstrou a negativa da UNASUL a quaisquer iniciativas realizadas por

⁶Acerca do financiamento do FOCEM, “O Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo. A Argentina é responsável pela integralização de 27% do montante; o Uruguai, pela contribuição de 2%; e o Paraguai, de 1%.” Inclusive, vale ressaltar que “[a]s duas economias menores do MERCOSUL são as principais beneficiárias dos projetos aprovados pelo FOCEM. O Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos e o Uruguai é contemplado com 32% do total” (MERCOSUL, 2016).

⁷ Segundo Cepik (2010, p. 66), “[a] CASA visava à unificação da América do Sul em um único bloco, fortalecendo as relações regionais e aumentando o poder de barganha e a capacidade internacional de resistir a pressões externas ao continente. As intenções da CASA eram extensas, abrangendo desde a coordenação política e diplomática até a integração física por meio de novas rotas terrestres, comércio de energia e melhoria na área de comunicações. Acima de tudo, visava à criação de uma área de livre comércio, com uma moeda comum e um parlamento regional.”

grupos favoráveis a separatismos em seus países-membros (CEPIK, 2010).⁸ Em outras palavras, tal resolução demonstrou uma das principais conquistas deste órgão, isto é, em ser um instrumento de articulação dos países-membros para a resolução dos desafios regionais.⁹

Por um lado, MERCOSUL, o aumento do IED brasileiro para a região e a UNASUL podem ser interpretados como iniciativas que se enquadravam na estratégia brasileira em priorizar a América do Sul (AMORIM, 2010). Por outro, é possível indicar que tais iniciativas eram partes de um processo de inserção internacional que não apenas privilegiava a América do Sul, mas que também valorizaria as relações Sul-Sul como um todo. Tal constatação pode ser realizada quando analisado o cenário internacional predominante durante os anos 2000, e as duas outras características da chamada autonomia pela diversificação, isto é, a própria relações Sul-Sul e à aproximação do país a regiões Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio.

Conforme analisado anteriormente, a Doutrina Bush era consequência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 orquestrados pela *Al Qaeda* e, grosso modo, possibilitava a construção de outra Grande Estratégia pautada em três prioridades. A primeira referia-se a própria essência desta doutrina, no caso, o combate ao terrorismo internacional, este que, diferentemente de um inimigo convencional, era caracterizado pela imprevisibilidade de um ataque, fator que demonstrava que não somente os EUA estariam isentos de uma ação contra o seu território, mas qualquer país que se tornasse alvo de algum grupo terrorista (GADDIS, 2005). Já a segunda prioridade da Doutrina Bush era não apenas fortalecer a parceria com as antigas, mas também em criar novas alianças com outras potências (DAALDER, LINDSAY, 2003). Por fim, e não menos importante que as anteriores, a terceira prioridade da Doutrina Bush referia-se a unilateralidade dos EUA.

⁸ Expondo acerca desta crise, Cepik (2010, p. 64) indica que “[a] cisão estrutural na Bolívia entre uma minoria de ricos que vivem nas prósperas planícies ricas em gás e os povos indígenas concentrados nas altas planícies empobrecidas transformou-se em violência após o anúncio da vitória eleitoral do presidente Evo Morales no referendo de agosto. O Sr. Morales venceu facilmente o referendo, sobretudo por causa da sua decisão de aumentar o controle estatal sobre o abastecimento energético e, conseqüentemente, de aprofundar os programas do governo de combate à pobreza. Embora os governadores de oposição das províncias orientais tenham também mantido seu poder, o fortalecimento do Sr. Morales levou-os a instigar alguns grupos de direita a promover atos de violência contra a população indígena e a reivindicar independência. Os governadores apoiaram as ações violentas iniciadas em 10 de setembro [2008] promovidas por grupos de jovens nas províncias de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija e Sucre. Os confrontos envolvendo esses grupos, a população indígena em geral e as forças armadas resultou em aproximadamente trinta mortes. [...] Através da mediação da Unasul, a evolução da situação de conflito foi evitada, e a estabilidade da Bolívia, preservada”.

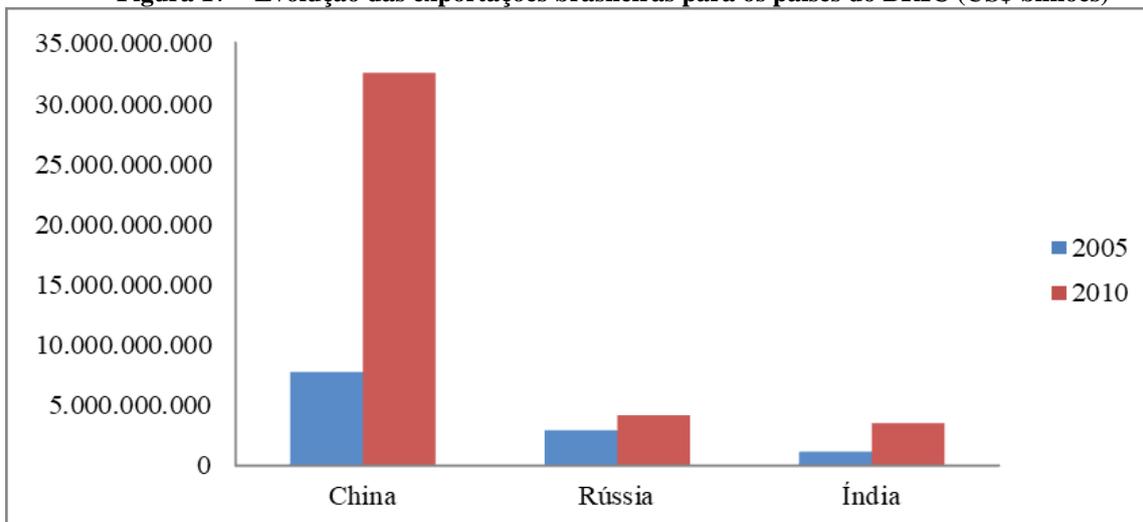
⁹ “A criação da UNASUL faz parte de processo recente de superação da desconfiança que havia entre os países sul-americanos desde os movimentos de independência, no século XIX. Até 2008, a América do Sul se relacionava com o resto do mundo por meio de um modelo do tipo "arquipélago": cada país atuava de maneira isolada e desintegrada, dialogando primordialmente com os países desenvolvidos de fora da região. Quando do estabelecimento da UNASUL, os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas” (ITAMARATY, 2016).

Nesse sentido, em um cenário onde determinados países eram enquadrados como *Rogue* ou *Falied States*, e a administração Bush filho criava o chamado Eixo do Mal, legitimando a Washington o direito de poder realizar intervenções em antigos desafetos dos EUA, como visto no Iraque; Brasília buscou seguir caminho diferente. Mesmo mantendo boas relações diplomáticas e econômicas com os EUA, a administração Lula voltou-se a inserção internacional do Brasil através da valorização das relações Sul-Sul e da aproximação do país a regiões Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio. Por tais escolhas, é possível destacarmos duas consequências que, grosso modo, marcaram a política externa do país.

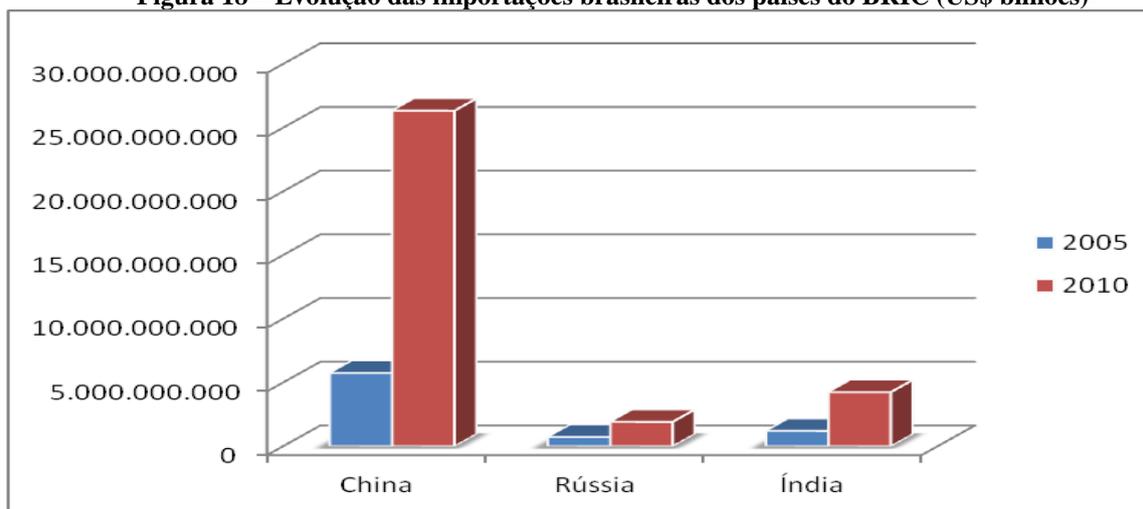
A primeira diz respeito a busca em se aproximar das chamadas potências emergentes, formando agrupamentos. Reflexo disso pode ser encontrado na criação e participação no Grupo dos BRIC.¹⁰ Embora destacados inicialmente nos documentos desenvolvidos pela Goldman Sachs, “*Building Better Global Economic BRIC*” e “*Dreaming With BRICs: The Path to 2050*”, ambos que citavam a importância econômica que Brasil, Rússia, Índia e China apresentariam ao longo deste século XXI, em verdade não havia um grupo articulado que envolvesse tais países, mas sim, relações bilaterais entre eles. No caso brasileiro, conforme visto anteriormente, durante a administração FHC (1995-2003) o destaque pode ser encontrado na China, país que já considerava o Brasil como parceiro estratégico e que, além de cooperar com Brasília no desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto (CBERS), havia se tornado em 2002 no principal mercado consumidor dos produtos brasileiros direcionados para o continente asiático (PIRES, 2015).

Por um lado, a criação do grupo dos BRIC auxiliou na maior troca comercial entre os países-membros. De acordo com dados do MICES (2017), se as exportações brasileiras para China, Rússia e Índia em 2005 eram, respectivamente, US\$ 7,8 bilhões, US\$ 2,9 bilhões e US\$ 1,1 bilhões; em 2010, os valores passaram a ser de US\$ 32,5 bilhões (China), US\$ 4,2 bilhões (Rússia) e US\$ 3,5 bilhões (Índia). Já as importações brasileiras destes países também foram intensificadas, no caso Brasil-China, o país passou de US\$ 5,8 bilhões em 2005 para US\$ 26,3 bilhões em 2010. Na relação Brasil-Rússia, os valores foram de US\$ 722 milhões em 2005 para US\$ 1,9 bilhões em 2010. Por fim, na interação com a Índia, se a soma das importações brasileiras em 2005 era de US\$ 1,2 bilhões, em 2010 este valor chegava a US\$ 4,2 bilhões (MICES, 2017). Graficamente:

¹⁰ Inicialmente era Grupo dos BRIC visto que a África do Sul somente entraria no grupo em 2011.

Figura 17 – Evolução das exportações brasileiras para os países do BRIC (US\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Figura 18 – Evolução das importações brasileiras dos países do BRIC (US\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Por outro lado, vale ressaltar que o Grupo dos BRIC passava a simbolizar um agrupamento de caráter cada vez mais político-diplomático, símbolo do interesse de seus membros em participarem ativamente da governança global (FONSECA JR, 2012, VISENTINI, 2012, LINS DA SILVA, 2012). Em certa medida, desde sua formalização não há o desejo pela revolução no sistema interestatal, mas sim de criar medidas de caráter reformista que possibilitem a seus membros maior atuação na governança global, intensificando a transição de um mundo unipolar para multipolar (FONTENELE REIS, 2012). Neste caso, é possível indicar que a administração Lula adotou a mesma estratégia destes países, primeiramente porque houve a priorização de normas e instituições

internacionais como modo de restringir a influência das potências ocidentais no sistema interestatal.

Exemplo disso pode ser encontrado na negativa do país em apoiar a Guerra contra o Terror, na crítica do país ao predomínio da visão norte-americana sobre guerra preventiva e na mudança de regimes nos foros internacionais que eram defendidos por Washington (FONSECA JR, 2012). Além disso, vale destacar a participação brasileira, junto com o governo turco, na Declaração de Teerã, esta criada em 2010 e voltada a resolução do programa nuclear que vinha sendo desenvolvido pelo Irã, porém que era criticado pelas potências ocidentais. Embora deslegitimado pelas potências ocidentais, a Declaração de Teerã foi válida uma vez que tanto Brasil quanto Turquia conseguiram fazer com que os pontos defendidos pelo Grupo de Viena (França, Rússia e EUA) fossem acatados pelo Irã, país que aceitava trocar 1,2 toneladas de urânio por 120 kg de combustível; concordava que a Turquia deveria ser o país onde se realizaria as trocas destes materiais; e transferiria seu urânio pouco enriquecido, mesmo ainda não recebendo o combustível proposto (AMORIM, 2010).¹¹

Em segundo lugar, o país também buscou a consolidação da periferia do sistema através da defesa de uma agenda internacional direcionada a resolução de mazelas sociais. Neste caso, a administração Lula foi caracterizada pela “*non-indifference*” (AMORIM, 2010, p. 225), auxiliando, financeiramente, a *United Nations Development Program* (UNDP), *United Nations Refugee Agency* (UNHCR) e a *United Nations World Food Programme* (WFP), liderando a *United Nations Mission in Haiti* (MINUSTAH), realizando cooperação técnica com diversos países africanos, latino-americanos e asiáticos, e atuando na criação da UNITAID em 2006, agência direcionada a resolução de doenças como HIV/AIDS, malária e tuberculose (AMORIM, 2010).

De modo geral, a valorização da inserção regional, a participação nos agrupamentos anteriormente indicados, e a adoção do princípio da não indiferença, foram fatores que

¹¹Discutindo acerca da não aceitação por parte das potências tradicionais, Amorim (2010, p. 223) indica que “Why did Brazil and Turkey succeed where the traditional powers had failed? First, because Brazil and Turkey – both developing countries – have good relations with Iran. Brazil is a member of the G-15, a group of developing countries to which the Iranian Government attaches a great deal of importance, having presided over its last conference. Turkey not only is located in the Middle East, but is also an Islamic nation, and, under the present AKP Government [Partido da Justiça e Desenvolvimento], has had a very active and independent foreign policy, which naturally facilitates dialogue. Second, Brazil and Turkey are non-nuclear States, thus enjoying far greater legitimacy before the eyes of the Iranian authorities as far as efforts directed at non-proliferation are concerned. Third, they did not assume upfront that the Iranian nuclear programme had necessarily non-peaceful uses. Both believed, much as the original proponents and the IAEA [International Atomic Energy Agency] itself did, that the swap deal would help dispel at least some doubts. Finally, Brazil and Turkey have always recognized Iran’s right to a peaceful nuclear programme, including the right to enrich uranium, so long as the IAEA could send its inspectors in and ensure the applicable regulations were being respected.”

geraram a segunda consequência da política externa adotada durante a administração Lula, no caso, a transformação do Brasil em um ator de ligação entre a América do Sul e outras regiões do mundo. Além do BRIC e do IBAS que também se enquadram nesta consequência, pode-se indicar a Cúpula América dos Sul-África (ASA) e a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), ambas direcionadas a construção de um espaço voltado ao diálogo e maior aproximação entre as partes envolvidas (ITAMARATY, 2016).

Em linhas gerais, a importância em aproximar a América do Sul de outras regiões não apenas encontrava-se restrita a possibilidade que esta gerou para a maior interação e cooperação entre os países de cada região. Exemplo disso pode ser encontrado na intenção em criar o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e o Egito em 2010 (AMORIM, 2010).¹² Em verdade, tais aproximações simbolizaram certa afronta à dinâmica construída ao longo dos séculos de dominação do sistema interestatal pelas potências tradicionais, uma vez que aproximou regiões que, historicamente, sempre estiveram distantes, distância esta resultante de dinâmicas construídas durante a ascensão e queda dos ciclos hegemônicos. É diante deste contexto que o Atlântico Sul volta a ganhar importância como região estratégica para o Brasil.

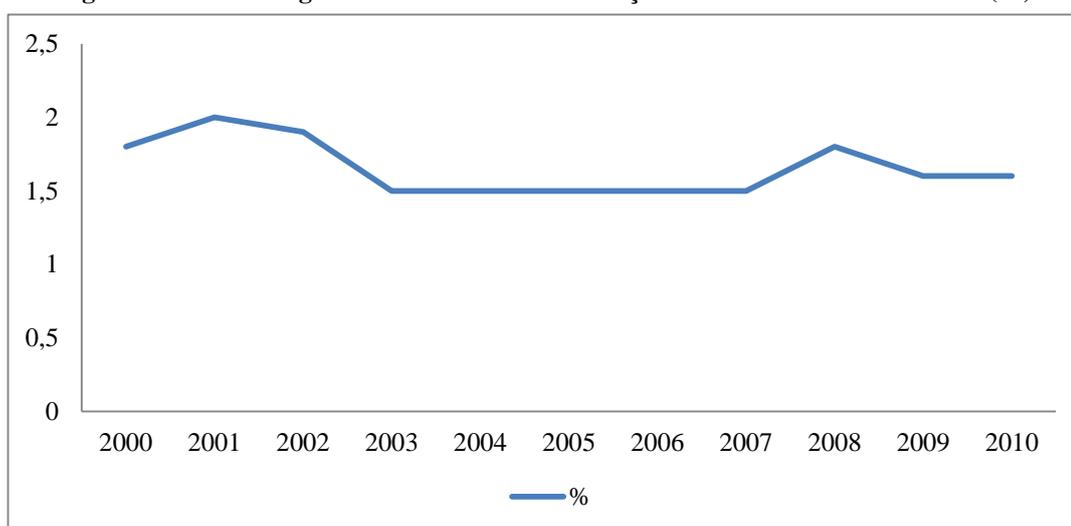
5.1.1 O Pré-Sal e um novo olhar sobre o continente africano: o englobamento do Atlântico Sul nas Relações Sul-Sul

Ao longo deste trabalho, tornou-se claro que a relevância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil foi sendo construída desde a colonização. Primeiramente, sua importância encontrava-se relacionada ao simples fato de ser a principal rota de ligação do Brasil com Portugal. Posteriormente, por ser a principal rota de ligação entre o Brasil e os territórios africanos fornecedores de mão de obra escrava. Por fim, um terceiro elemento desta relevância diz respeito ao petróleo, este que passou a ser prospectado a partir da segunda metade do século XX na região litorânea do país. Em outras palavras, o Atlântico Sul como rota de comunicação, o Atlântico Sul como elo entre Brasil e continente africano e o Atlântico Sul como região fornecedora de recursos naturais, especificamente de petróleo, podem ser indicados como as três características chaves da relevância estratégica da bacia sul-atlântica para o Brasil. Quando analisado a administração Lula, é possível indicar que tais características foram condensadas no cálculo estratégico do país.

¹²O Acordo de livre comércio entre MERCOSUL e Egito tem como principais metas a redução tarifária (ITAMARATY, 2017).

Um primeiro reflexo disso pode ser encontrado no destaque dado ao Atlântico Sul nas políticas de Segurança e Defesa adotadas durante este período. De modo geral, ao longo da administração Lula uma característica que também foi marcante na administração FHC diz respeito aos gastos militares. De acordo com dados da SIPRI (2016), a tendência de Brasília foi investir em torno de 1,5% do PIB nas forças armadas. No entanto, mesmo havendo esta semelhança, é perceptível que o Atlântico Sul tendeu a ganhar mais importância para o país ao longo da primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT).

Figura 19 – Porcentagem do PIB destinado as Forças Armadas entre 2000 e 2010 (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em SIPRI (2006)

Inicialmente, a relevância da região sul-atlântica é encontrada na chamada “Amazônia Azul”, conceito desenvolvido pela Marinha brasileira em 2004 que buscava expor a riqueza em recursos naturais existentes no Atlântico Sul, bem como a necessidade em garantir sua defesa (WIESEBRON, 2013). Em números, a Amazônia Azul engloba 4.499,919 km² de área, esta que é a soma das 200 milhas náuticas da Zona Econômica Exclusiva [ZEE] e as 350 milhas náuticas da Plataforma Continental [PC] (BRASIL, 2004; WIESEBRON, 2013). Em síntese, em torno de 95% das relações comerciais desenvolvidas pelo Brasil com o mundo via rota marítima, ocorrem dentro da Amazônia Azul (BRASIL, 2004), além de ser desta área que quase a totalidade do petróleo brasileiro advém.

Paralelamente a demonstração da riqueza em recursos naturais existentes na Amazônia Azul, a Marinha do Brasil buscou expor a importância do Atlântico Sul para a população em geral através da criação de dois livros didáticos, “O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro” de 2005 e o décimo terceiro volume da coleção “Explorando o Ensino”, cujo título era “A

Importância do Mar na História do Brasil” de 2006, iniciativas que se tornaram relevantes na conscientização acerca da relevância de uma política de Defesa. Além disso, também como forma de salvaguardar a Amazônia Azul, a Marinha brasileira destacou a importância da dissuasão, esta que nas palavras do ex-ministro da Defesa, Celso Amorim, “é a estratégia primária da política de defesa brasileira” (AMORIM, 2012, p. 342).

O destaque dado ao Atlântico Sul - bem como a estratégia utilizada para salvaguardá-lo - teve continuidade com a criação da Política de Defesa Nacional (PDN) em 2005. Neste segundo momento, destacam-se dois pontos encontrados na PDN que direta ou indiretamente, se relacionam a bacia sul-atlântica, sua importância para o país, e a necessidade em mantê-la segura. O primeiro diz respeito ao destaque dado entre o cenário internacional e as características do Brasil. Neste caso, a PDN indica que mesmo o Brasil estando distante de conflitos, não necessariamente o país encontra-se isento de diversos transtornos surgidos no cenário mundial que podem ameaçar a soberania brasileira, tais como a disputa pelo domínio aeroespacial, por fontes de água doce, de alimentos e energia e a disputa por áreas marítimas (BRASIL, 2005).¹³

A preocupação com as áreas marítimas, mais especificamente a delimitação do entorno estratégico do país, reflete o segundo ponto. Neste caso, diferentemente da administração FHC que priorizou questões securitárias da América do Sul, a PDN indica que tal entorno engloba não apenas esta região, mas também alguns países africanos, principalmente os da África Ocidental e os de língua portuguesa, a Antártica e o Atlântico Sul. Neste ponto, seja pelo Atlântico Sul ser a rota de ligação do Brasil com o mundo, seja, pela extensão do litoral brasileiro, a bacia sul-atlântica no geral, e a Amazônia Azul, em específico, são indicados.

Por fim, outro documento que representou o maior destaque dado pela administração Lula ao Atlântico Sul diz respeito à Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. Estruturada em três eixos, a saber: a orientação e organização das Forças Armadas; na reorganização da indústria brasileira voltada à defesa; e na obrigatoriedade do serviço militar (BRASIL, 2008); a END destaca que o país necessita possuir a capacidade de dissuasão como

¹³ Como indicado no PDN (2005, s/p) “Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional.” Nesse sentido, de acordo com Oliveira e Silva (2011, p.4) “A PDN adotou o conceito ampliado de segurança, segundo o qual a segurança internacional não deve ser entendida meramente pela esfera militar, mas deve incorporar, de acordo com os valores do Estado, questões ambientais, econômicas, sociais e políticas. Especialmente ao justificar a escolha pelos conceitos de “segurança” e “defesa nacional” como uma condição do Estado hodierno na qual seja o Estado, ou sejam os indivíduos nele inseridos, não se sente ameaçado ou em risco (...)”

melhor estratégia de limitar a possibilidade de forças inimigas atuarem no território brasileiro, nas regiões litorâneas do país, bem como no espaço aéreo nacional (BRASIL, 2008). Especificamente acerca do Atlântico Sul, juntamente com a dissuasão, a negação do uso do mar a atores considerados inimigos, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder também são considerados fundamentais pela END.

No geral, a END indica que a negação do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem trazer como principais objetivos a defesa das plataformas petrolíferas, a defesa das instalações navais e portuárias, e a prontidão para responder a quaisquer tipos de ameaça as vias marítimas e de comércio. Para consubstanciar tanto a dissuasão quanto a negação do uso do mar a inimigos, a END indica a necessidade do país em obter submarinos de propulsão convencional e nuclear, navios de grande e pequeno porte, dentre outros meios de movimentação tática voltadas à defesa do entorno sul-atlântico brasileiro.¹⁴ Em linhas gerais, é possível indicar que essa busca em obter novos meios que garantam a segurança do entorno estratégico brasileiro caminhava lado a lado a necessidade em manter protegidas as novas reservas de petróleo descobertas em 2007. Encontradas na camada do Pré-Sal, tais reservas colocam o país entre os 16 países que mais possuem reservas comprovadas de petróleo no mundo (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2009).¹⁵

Por um lado, a delimitação do entorno estratégico do país apresentada pela PDN, juntamente com os meios destacados pela END para a manutenção da estabilidade da região, podem ser vistos como a resposta brasileira ao cenário internacional surgido no Pós-Guerra Fria. De fato, conforme vem sendo apresentado neste trabalho, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, o sistema interestatal passou de um momento unipolar para uma tendência a multipolaridade, marcado pelo avanço da globalização, pelo surgimento de novos desafios a segurança de um país, tais como o narcotráfico, a pirataria marítima, o tráfico de armas, e pela existência de zonas instáveis, tal como a África Ocidental, cujas tensões podem, direta ou indiretamente, representar desafios à segurança do Brasil (AMORIM, 2012).

Por outro lado, os pontos defendidos pela PDN e pela END também podem ser vistos como pontos que se enquadram na busca brasileira em valorizar as relações Sul-Sul e ao

¹⁴ Vale ressaltar que a END também indica a importância da Amazônia Azul para o país, inclusive, destacando a necessidade das forças armadas do país em salvaguardarem, principalmente, a área em torno da foz do rio Amazonas e a região entre Vitória e Santos - área em que quase a totalidade do petróleo *offshore* do país é explorada.

¹⁵De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2009, p.10), “Convencionou-se utilizar o termo “Pré-Sal” para definir as camadas rochosas que ocorrem abaixo de uma espessa camada de sal na plataforma continental brasileira, distinguindo-as das descobertas petrolíferas que ocorrem acima do sal – Pós-Sal. “Pré-Sal”, do ponto de vista geológico, são áreas cujos sedimentos foram acumulados antes do depósito da camada de sal. São, portanto, mais antigas do que o sal.”

desejo em se aproximar de regiões como Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio. Em outras palavras, é possível indicar que o retorno da importância do Atlântico Sul no cálculo estratégico do Brasil caminha lado a lado a relevância que a região passou a ganhar dentro das relações Sul-Sul. De acordo com Visentini e Pereira (2014), a bacia sul-atlântica vem se tornando em um polo de desenvolvimento visto que tanto esta região se mantém como a rota comercial entre os países africanos e o Brasil, como também se tornou em uma plataforma de interação e formação de parcerias estratégicas entre os países de suas margens e aqueles pertencentes ao continente asiático, com destaque à China e à Índia. Nesse sentido, criar meios que garantam a estabilidade da região se tornavam cada vez mais relevante.

Neste caso, é possível destacarmos três iniciativas que, em maior ou menor grau, sinalizam o englobamento do Atlântico Sul na dinâmica das relações Sul-Sul. O primeiro diz respeito ao interesse brasileiro em fortalecer os laços com os países africanos. Diferentemente da administração FHC que se pautou na seletividade das parcerias africanas, esta representada pelo desejo em fortalecer laços diplomáticos apenas com África do Sul e Nigéria e no fechamento de embaixadas no continente (PIMENTEL, 2000; PENHA, 2011), a administração Lula seguiu caminho diametralmente oposto, buscando, cada vez mais, intensificar a relação entre o Brasil e o continente africano. Em Visentini (2013) é possível encontrarmos quatro características da administração Lula que exemplificam a importância que o continente africano ganhou para Brasília.

As duas primeiras características podem ser indicadas como de ordem interna. A primeira diz respeito a criação de diversas iniciativas voltadas ao reconhecimento da importância socioeconômica e cultural da população africana para o país. Nesse sentido, buscou-se criar iniciativas voltadas ao combate ao racismo, tal como o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) em 2005, este voltado a erradicação do racismo no âmbito da saúde; o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos, também de 2005, cujo objetivo refere-se ao combate ao racismo no mercado de trabalho; e a Lei 10639/2003 que torna a história da cultura afro-brasileira como obrigatório nos ensinamentos fundamental e médio. Já a segunda diz respeito à estrutura do Ministério das Relações Exteriores, onde a importância do continente africano para a política externa brasileira foi simbolizado pela formação das Divisões de África I, II e III (VISENTINI, 2013).

A terceira iniciativa encontra-se no âmbito político-diplomático, este marcado pelo número de visitas oficiais realizadas no continente africano, pela abertura ou reabertura de embaixadas no continente e a criação de diversos acordos. Referente às visitas oficiais, o

presidente Lula esteve 10 vezes no continente africano, visitando mais de 20 países ao longo de sua administração. Já acerca das embaixadas, enquanto a administração FHC fechou embaixadas na RDC, Camarões, Zâmbia, Togo, Tanzânia e Tunísia, a administração Lula abriu 16 novas embaixadas. Por fim, Brasília desenvolveu vários acordos com diversos países africanos, destacadamente o perdão de dívidas, a criação de centros brasileiros de capacitação, como aqueles desenvolvidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o chamado *Cotton 4*, este destinado a Benin, Burkina Faso, Chade e Mali e voltado a plantação de algodão, dentre outras iniciativas (VISENTINI, 2013).¹⁶

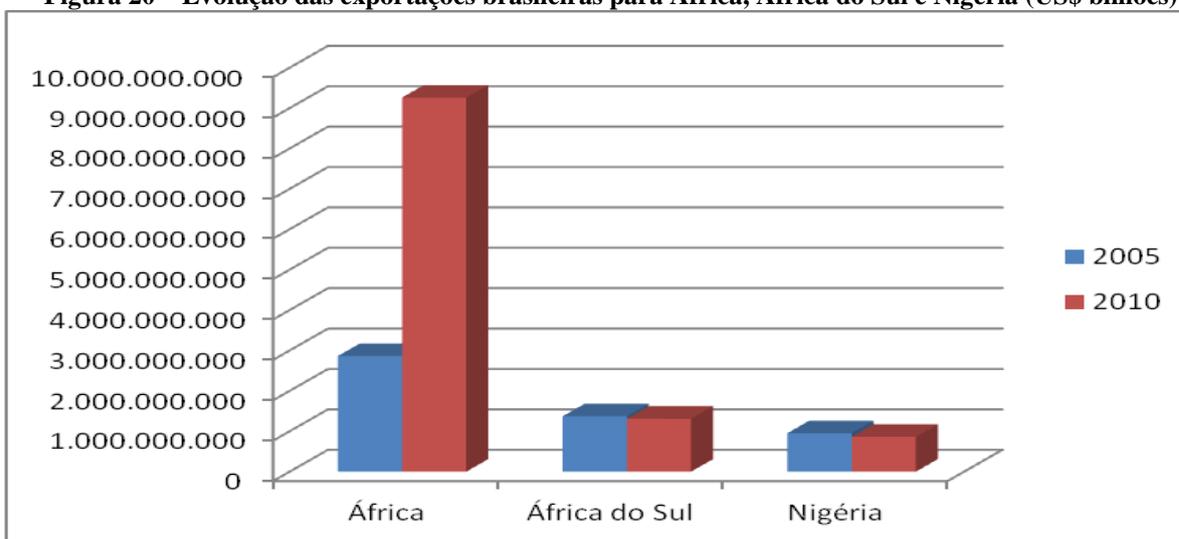
Já a quarta e última iniciativa encontrada na análise de Visentini (2003) diz respeito ao aumento das relações econômicas entre as partes. Neste caso, semelhantemente ao que foi exposto acerca da inserção regional, o que se viu foi o aumento dos investimentos brasileiros no continente africano. Reflexo disso pode ser encontrado na presença da empresa Vale em países como Angola, África do Sul, Guiné e RDC; na prospecção de petróleo realizado pela Petrobrás em países como Tanzânia, Líbia, Moçambique, Senegal, Angola e Nigéria; e pela Odebrecht, na construção, por exemplo, da Planta Hidrelétrica de Capanga, em Angola. Além da elevação dos investimentos brasileiros direcionados ao continente africano, houve também a intensificação das trocas comerciais entre as partes.

Em números, ao longo da administração Lula as exportações brasileiras para o continente africano cresceram de US\$ 2.862.003,914 em 2003 para US\$ 9.261.599,799. Neste mesmo período, as importações passaram de US\$ 3.291.174,938 para US\$ 11.297.251,661 (MICES, 2017). Referente a países, destacam-se os mesmos que se mantinham relevantes durante a administração FHC, no entanto, é claro o aumento das trocas comerciais. Por exemplo, se em 2003 as exportações para a Nigéria totalizavam US\$ 469.633,775 e as importações US\$ 1.518.719,118, em 2010, os valores eram, respectivamente, US\$ 862.541,036 e US\$ 5.919.699,799. Já a África do Sul, enquanto as exportações brasileiras passaram de US\$ 733.178,084 em 2003 para US\$ 1.309.974,026, as importações, neste mesmo período foram de US\$ 202.203,391 para US\$ 753.330,040 (MICES, 2017).

Graficamente:

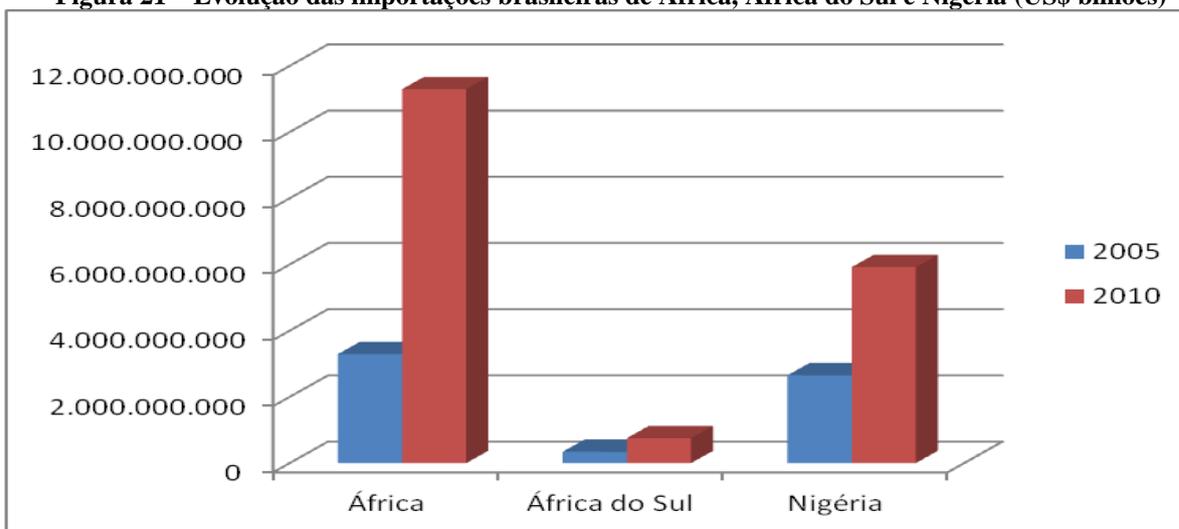
¹⁶ Referente a dívida externa, vale ressaltar os casos da Nigéria, país que teve 67% de sua dívida perdoada e Moçambique, país que obteve perdão de 95% (VISENTINI, 2013).

Figura 20 – Evolução das exportações brasileiras para África, África do Sul e Nigéria (US\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Figura 21 – Evolução das importações brasileiras de África, África do Sul e Nigéria (US\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Paralelamente ao interesse brasileiro em fortalecer os laços com os países africanos, a segunda iniciativa que simboliza o englobamento do Atlântico Sul nas relações Sul-Sul encontra-se na revitalização da ZOPACAS, iniciativa criada nos anos finais da Guerra Fria como oposição ao projeto sul-africano da OTAS, mas que durante a década de 1990 havia se enfraquecido. Embora durante a administração Lula apenas tenha havido uma reunião, em 2007, na cidade de Luanda, Angola, vale ressaltar que este sexto encontro da ZOPACAS se difere dos anteriores. Primeiramente pela sua temática, isto é, enquanto as reuniões dos anos

1990 foram caracterizadas pela integração de novos membros, pelo respeito ao meio-ambiente, a valorização dos direitos humanos, dentre outros pontos; a reunião de Luanda foi marcada pelo debate na área militar, especificamente, sobre a questão nuclear (PENHA, 2011). Em segundo lugar, porque tal revitalização tem sua importância atrelada aos desafios gerados pelo retorno ou entrada de atores extrarregionais no Atlântico Sul.

Historicamente, a região sempre foi marcada pela presença de potências extrarregionais. Conforme analisado nos capítulos iniciais, além de Portugal, países como França, Holanda, Espanha e Inglaterra também estiveram presentes na região. Neste caso, ressalta-se a Inglaterra, país que não apenas adequou a região a seus interesses, mantendo intensa relação comercial com os países recém-independentes da América do Sul a partir da segunda metade do século XIX e proibindo o tráfico negreiro no Atlântico Sul; mas também por até os dias atuais controlar territórios como Ilha de Santa Helena (1659), Geórgia do Sul (1775), Ilha de Ascensão (1815), Tristão da Cunha (1816), *Falkland Islands*/Ilhas Malvinas (1833), dentre outros (ENGLAND, 2012; PEREIRA, 2012).

No entanto, diferentemente de períodos anteriores, o cenário regional durante a vigência da administração Lula foi marcado pela tendência não apenas das potências tradicionais atuarem na bacia sul-atlântica, mas também as chamadas emergentes (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).¹⁷ Por um lado, tal atuação encontra-se relacionada ao petróleo existente na região, fator que leva a China estar cada vez mais presente, principalmente na região do Golfo da Guiné, área de onde três dos cinco países africanos fornecedores deste hidrocarboneto para Beijing encontram-se localizados. Em contrapartida a inserção chinesa na região, os EUA também se mantêm presente via atuação de empresas como a *Chevron-Texaco*, a *Exxon Mobile*, a *Marathon Oil* e a *Kosmos Energy*.

Por outro lado, a maior presença encontra-se atrelada a questões securitárias. Neste caso, é perceptível a interação entre os desafios da região e seu caráter estratégico para as potências tradicionais. Primeiramente porque o Golfo da Guiné é marcado pela instabilidade refletida por estruturas governamentais frágeis de grande parte dos países da região, pela ampla atuação de grupos criminosos, pela existência e atuação de grupos terroristas, como

¹⁷ Discutindo acerca disso, Almeida e Bernardino (2013, p. 49) expõe que: “Na região, as jazidas de petróleo e de gás natural estão a ser cada vez mais procuradas pelos potenciais globais e empresas associadas, pois existem enormes reservas petrolíferas por explorar, em que as reservas no offshore (fundo do mar) estão estimadas em cerca de 15 mil milhões de barris de petróleo. Desta forma, o Golfo da Guiné possui uma das maiores reservas de petróleo mundiais no offshore bem como consideráveis reservas de gás natural. Mas também em terra (onshore) é rica em petróleo e gás, onde o facto de se encontrar a cerca de 14000 Km (mais perto que a região do Médio Oriente) das costas norte-americanas (por via oceânica aberta, sem canais ou estreitos que dificulte o transporte), lhe confere uma localização privilegiada.”

visto na Nigéria, dentre outras mazelas (GOLDWYN; MORRISON, 2005). Além disso, porque mesmo diante de tais desafios, o Golfo da Guiné ascende como uma das grandes regiões produtoras de petróleo, cujo escoamento para as potências tradicionais pode ser realizado via mar aberto, o que o torna cada vez mais estratégico (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

Em certa medida, é possível indicar que a revitalização da ZOPACAS representa um duplo êxito. Primeiramente porque é a garantia de que os países da região defendam os principais pilares desta iniciativa, no caso, a restrição da atuação de atores externos no Atlântico Sul, a não proliferação de armas nucleares, o respeito à soberania e a integridade territorial dos países sul-atlânticos, dentre outros (NAÇÕES UNIDAS, 1986). Em segundo lugar, sua revitalização acaba por se tornar em um importante instrumento de auxílio a chamada Comissão do Golfo da Guiné (CGG), iniciativa africana idealizada nos anos finais de 1990 e fundada em 2001 que também traz como um dos objetivos transformar o Golfo da Guiné em zona de paz e cooperação (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013; CGG, 2017).

Por fim, a terceira, e não menos importante, iniciativa que sinaliza o englobamento do Atlântico Sul nas relações Sul-Sul, refere-se a criação do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Fórum IBAS), cujo primeiro encontro ocorreu em Brasília, no ano de 2003 e, ao longo da administração Lula, foi marcado pelas Cúpulas de 2006 (Brasília), 2007 (Pretoria), 2008 (Nova Délhi) e 2010 (Brasília) (ITAMARATY, 2016). Grosso modo, o Fórum IBAS pode ser visto como representativo do caráter reformista defendido pelas potências emergentes, visto que de modo consensual esta iniciativa defende o respeito as normas internacionais, o fortalecimento das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança e a diplomacia como principal meio para a manutenção da paz (ZENI, 2013; VISENTINI; REIS, 2010; DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003).¹⁸

Paralelamente a isso, o mesmo fórum também se enquadra na dinâmica das relações Sul-Sul, visto que a luta contra a pobreza, a valorização do desenvolvimento econômico e a criação do Fundo IBAS em 2004, este voltado ao financiamento de projetos em países

¹⁸Expondo acerca da formação deste fórum, Amorim (2010, p. 231) indica que: “On President Lula’s second day in office, I hosted Minister Nkosazana Zuma of South Africa and she raised the need for new mechanisms of coordination among some major countries of the South. Having gone through, in my previous experience as a diplomat and foreign minister, so many failed attempts of establishing such groups, but still recognizing the validity of my colleague’s (and, later on, also my friend’s) concern, I suggested we should try something relatively simple: a small group – only three countries – one in each continent of the South, all of them vibrant multiethnic, multicultural democracies, with an ever-increasing role in the world: India, South Africa and Brazil. Thus the idea of creating what came to be known as IBSA was born. After consultations conducted by the South African Foreign Minister with our Indian counterpart, the first meeting, at Ministerial level, was convened in Brasília in June 2003, involving Zuma, Sinha (from India) and myself.”

subdesenvolvidos de combate a fome e a pobreza, são pontos essenciais nesta dinâmica. Além disso, a participação de Brasil e Índia, países que possuem no Atlântico Sul e no Oceano Índico, respectivamente, seus elos com o mundo, e a África do Sul como o país que serve de ponte entre estes, são características que possibilitam o que Kornegay (2011, p. 12) conceitua como “*Gondwanan maritime link*”, uma vez que ligam o Oceano Índico ao Atlântico Sul. Reflexo desta interação pode ser encontrado nos exercícios marítimos IBSAMAR I e II, ambos ocorridos na África do Sul, 2008 e 2010, respectivamente, que se destina a maior articulação entre Brasil, África do Sul e Índia.

Em certa medida, se por um lado, a necessidade em assegurar a proteção do Pré-Sal, a adoção de uma política externa cada vez mais universalista, a valorização da cooperação multidimensional com diversos países africanos, a revitalização da ZOPACAS e a criação do Fórum IBAS, foram iniciativas que simbolizavam o retorno da relevância do Atlântico Sul para Brasília. Por outro, o englobamento da bacia sul-atlântica na dinâmica das relações Sul-Sul, acabou fazendo com que esta região não apenas se mantivesse importante para o Brasil, mas também para outra potência emergente que também é banhado pelo Atlântico Sul: a África do Sul. Neste caso, tal constatação pode ser realizada quando analisada a segunda administração pós-*apartheid*: Thabo Mbeki.

5.2 ROMPENDO COM O AFROPESSIMISMO: MBEKI E O SÉCULO XXI COMO O SÉCULO AFRICANO

Conforme analisado no capítulo anterior, as transformações adotadas pela administração Mandela fizeram com que o novo processo de inserção internacional da África do Sul caminhasse em sentido diametralmente oposto ao seguido pelas administrações do PN. Um primeiro exemplo pode ser encontrado na priorização do continente africano, este que durante a vigência do *apartheid* possuía sua relevância apenas atrelada a continuidade do regime racista. Já outro, diz respeito ao desejo sul-africano em ampliar suas relações internacionais, estas que, até então, eram restritas às potências ocidentais.

Todavia, mesmo havendo êxito no âmbito internacional, em verdade Pretoria não havia conseguido romper com as desconfianças acerca dos interesses sul-africanos para o continente africano. Por um lado, tais desconfianças eram resultados dos equívocos relacionados à participação sul-africana no caso Abasha (Nigéria), no conflito de interesses entre Mandela e Mugabe acerca do papel e da função do OPDS, e na dificuldade em romper

com a desconfiança envolvendo a participação da SANDF na intervenção militar no Lesoto. Por outro, esperava-se que a nova administração não mais cometesse os mesmos equívocos. Nesse sentido, é imbuído neste cenário marcado pelo êxito no âmbito internacional e pelo fracasso no regional, que a segunda administração do CNA teve início.

Quando analisado os quase dez anos em que Mbeki foi presidente da África do Sul, é possível encontrar cinco pontos que representam a continuidade na política externa sul-africana. Um primeiro ponto diz respeito à valorização tanto dos direitos humanos, quanto da democracia. De fato, as críticas “a Estados de partido único, ditaduras militares e elites corruptas na África que saqueiam a riqueza nacional e condenam seus povos à pobreza” (NATHAN, 2005, p. 364, tradução nossa), foram, em certa medida, frequentes nos discursos do presidente, cuja argumentação era de que governos militares e sistemas unipartidários, simbolizavam retrocesso para uma África do século XXI.¹⁹ É diante deste ponto que uma característica da administração Mbeki ganha destaque, no caso, o ativismo na inserção de grupos que, historicamente, encontram-se marginalizados, tanto econômico, político e socialmente.²⁰

Junto aos direitos humanos e a democracia, outros dois pontos que simbolizaram a continuidade da administração Mandela refere-se à crença de que a resolução de conflitos deve ocorrer por meios pacíficos e, destacadamente, à valorização do multilateralismo, este visto “tanto como um objetivo primário como também uma estratégia fundamental da política externa da África do Sul” (NATHAN, 2005, p. 365, tradução nossa). Primário, uma vez que sua adoção estava atrelada à busca por parte de Pretoria em garantir a maior integração e unidade do continente. Estratégico, visto que o respeito ao multilateralismo garantiria que a África do Sul manter-se-ia focada na busca em romper com qualquer forma de atuação que lembrasse o modo unilateral de atuar do regime *apartheid* (NATHAN, 2005).

Por fim, o quinto ponto que assemelha as duas primeiras administrações do CNA diz respeito ao universalismo nas escolhas de parcerias estratégicas. Conforme visto anteriormente, a adoção do universalismo vinha garantindo à África do Sul a possibilidade em

¹⁹ Em discurso realizado cidade de Abuja, em 2000, Mbeki expõe que “Tiranos temem as massas e sempre procuram desmobiliza-las através da propaganda, da corrupção e do terror. Nossa tarefa como progressistas é opor-se a esses tiranos” (tradução nossa).

²⁰ Exemplo disso pode ser visto na aclamação por parte de Pretoria no respeito à emancipação e na busca pela maior participação das mulheres. Tal interesse pode ser encontrado em discurso realizado por Mbeki no Parlamento de Uganda, na cidade de Kampala em 2005, onde é exposto que, “Nossa missão também deve incluir a total emancipação das mulheres, pois sabemos muito bem que milhares de mulheres africanas estão, como nós falamos hoje, ainda expostas a condições degradantes de pobreza e a discriminação de gênero. Para muitas destas mulheres o sabor da liberdade continua a ser um sonho adiado. Assim, todos nós devemos concordar que a África nunca será livre até que todas as suas mulheres se tornem livres! (tradução nossa).”

manter relações diplomáticas com os mais diversos tipos de Estado (LEE; HAMILL; 2001). No decorrer da administração Mbeki, a continuidade do universalismo na política externa tornar-se-ia cada vez mais importante, visto que, simultâneo a busca em manter-se próxima das grandes potências mundiais, tal instrumento garantiria a administração Mbeki a possibilidade em romper com o descompasso gerado durante a administração Mandela entre o êxito internacional e o fracasso regional.

Em outras palavras, o universalismo garantiria a Pretoria à possibilidade em se aproximar de países africanos que seguiam caminho diametralmente oposto a África do Sul, como, por exemplo, o Zimbábue, mas que eram politicamente e historicamente relevantes no continente.²¹ Nesse sentido, tanto o universalismo quanto o multilateralismo, seriam importantes na demonstração de certa maleabilidade no modo de atuar sul-africano visto que garantiriam ao país a diminuta possibilidade de cometer os mesmos equívocos e, conseqüentemente, sofrer as mesmas conseqüências vistas na administração anterior (LANDSBERG, 2000).²²

Por um lado, a não confrontação com alguns países africanos era interpretado como um importante meio de desvincular a África do Sul a imagem de país pró-ocidente, de “lacaio dos Estados Unidos e de qualquer outro país ocidental” (LANDSBERG, 2000, p.119, tradução nossa). Por outro, a manutenção de boas relações com diversos países africanos era visto como necessária a difusão de uma nova ideologia política africana para o século XXI (NABUDERE, 2001), esta mais comumente conhecida como *African Renaissance*.²³ Em Hlophe e Landsberg (1999), é possível destacarmos duas dimensões do *African Renaissance*.

²¹ Discutindo acerca disso, Landsberg (2000, p.119, tradução nossa) compara as administrações Mandela e Mbeki, expondo que, “Enquanto Mandela fez grande uso da oratória pública para impulsionar a democratização, Mbeki busca a prudência em uma estratégia de duas vertentes. Por um lado, ele está enviando uma mensagem forte, inabalável de que o jogo do momento é a democratização, a democratização, e mais democratização, por outro lado, para evitar que a África do Sul torne-se isolada, é provável que continue a enfatizar a necessidade de forjar parcerias e construir alianças com o que ele vê como “parceiros regionais fundamentais.” [...] a necessidade da África do Sul para trabalhar com regimes pseudodemocraticos muitas vezes significa fechar as portas para os líderes da oposição e para a sociedade civil. Ao destacar que Mugabe e Paul Kagame de Ruanda, são líderes a quem precisa do seu lado, Mbeki compreende que se quiser realizar o objetivo do processo de paz na região, não poderá engajar-se com as forças de oposição existentes nestes países.”

²² De acordo com Landsberg (2000, p. 116, tradução nossa), “Dada à má impressão e a imagem negativa da África do Sul na África, e a crise de confiança e credibilidade que atinge sua política de democratização, alguma coisa teria que ser feita. A fim de não agravar as tensões na região ainda mais, Pretoria decidiu pelo não-confrontamento público com os seus vizinhos e outros países africanos, optando por aquilo que o ministro das Finanças, Trevor Manuel, chama de “soft diplomacy””.

²³ Expondo acerca das diferentes características entre Mandela e Mbeki, Landsberg (2004, p. 159, tradução nossa) indica que, “Se Mandela foi muito íntegro em seu estilo e abordagem, Mbeki é pragmático, cujo pragmatismo muitas vezes enviou a mensagem de que o princípio pode ser considerado em segundo plano. Às vezes, para realizar os objetivos estratégicos a longo prazo, os princípios seriam deixados de lado”.

A primeira diz respeito à relação entre este renascimento e o termo ganense “*Sankofa*”, que significa mover a África do Sul e o continente africano em direção a um futuro próspero, este que seria alcançado através da valorização e do resgate ao passado africano anterior a invasão europeia. Já a segunda refere-se à importância da interação entre a democracia e o desenvolvimento econômico, relação que criaria um cenário estável e favorável ao crescimento econômico dos países africanos.

As dimensões anteriormente indicadas por Hlophe e Landsberg (1999) são centrais no *African Renaissance* e já vinham sendo trabalhadas por Mbeki antes mesmo de assumir a presidência da África do Sul. Um primeiro exemplo pode ser encontrado no discurso *I am a African* de 1996 é destacado a necessidade dos povos africanos em valorizarem o passado do continente. De fato, neste discurso Mbeki não se restringia apenas em expor sobre algumas características da África do Sul, como a formação de sua população, sua natureza exuberante e o período de vigência do *apartheid*, mas também sobre o clamor a grandiosidade dos povos africanos, a exposição dos flagelos africanos e a convicção no processo de reconstrução do continente. Um segundo exemplo refere-se ao proferido na cidade de Chantilly, no estado norte-americano da Virgínia, em 1997, onde Mbeki indicava que o *African Renaissance* era o termo que englobava todas as transformações pelas quais o continente estava passando e que sua continuidade estaria atrelada ao apoio da Comunidade Internacional.

Por fim, e, de certo modo, mais importante que os anteriores, um terceiro exemplo refere-se ao discurso *The African Renaissance, South Africa and the World*, este proferido na *United Nations University*, em 1998, onde Mbeki apresenta, de fato, o *African Renaissance* ao mundo e expõe sobre estas e outras características. Paralelamente ao *I am a African*, o *The African Renaissance, South Africa and the World* também deixa claro à necessidade em resgatar o passado africano marcado por grandes obras arquitetônicas e por importantes civilizações. Em certa medida, o regresso proposto por Mbeki a um passado anterior ao imperialismo europeu, tem como intuito reconstruir a dignidade africana, sentimento importante no combate ao estigma existente sobre o continente de território eternamente dependente da caridade advinda do mundo exterior, incapaz de combater suas mazelas e passivo a governos ditatoriais.

Semelhantemente ao discurso realizado na cidade de Chantilly, o *The African Renaissance, South Africa and the World* reforça a visão defendida por Mbeki acerca da relação entre desenvolvimento econômico e democracia, bem como em demonstrar ao mundo que o continente africano vem buscando se adaptar ao contexto internacional Pós-Guerra Fria

via expansão de sistemas democráticos em diversos países e adoção de premissas neoliberais, destacadamente a redução da participação do Estado na economia. Nesse sentido, Mbeki atrelava este renascimento à aceitação por parte dos países africanos, do mundo globalizado, de seus condicionantes e da necessidade em forjar parcerias com os países industrializados.²⁴

A expectativa para com o *African Renaissance* era de aproveitar dos laços econômicos com os países industrializados, e beneficiar-se do interesse destes pelos recursos naturais existentes no continente, visto que o território africano é possuidor de “cerca de 66% do diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo” (SARAIVA, 2008, p.122). Além disso, mesmo considerando que o sucesso ou o fracasso desta doutrina estaria atrelado tanto às reformas que os países africanos deveriam realizar, como também a participação dos países industrializados neste processo, a relação esperada entre as partes não deveria ser vista como sinônimo de humanitarismo ou de alguma forma de interação paternalista entre os países africanos e os industrializados (LANDSBERG, 2005). Em verdade, a dinâmica do *African Renaissance* é marcada pela parceria, ou nas palavras de Landsberg (2005, p.740), pela “*mutual accountability*” ou “*mutual responsibility*”, uma vez que busca romper com as relações conflituosas existentes entre a África e o Ocidente no que se refere aos motivos pelos quais afastam o continente africano do desenvolvimento.

De modo geral, quando presidente, Mbeki buscou a consubstanciação desta dinâmica de responsabilidade mútua sinalizada pelo *African Renaissance*. No âmbito regional, é possível indicarmos quatro iniciativas desenvolvidas ao longo de sua administração que representaram esta realização. A primeira diz respeito a Nova Parceria para o desenvolvimento da África (NEPAD), iniciativa voltada à dinamização do desempenho econômico do continente, que foi recebida com entusiasmo por parte das potências ocidentais (BUJRA, 2004) visto que aceitava a globalização, o neoliberalismo e todos seus condicionantes, e, em contrapartida, indicava a democracia e a prevenção de conflitos como pré-condições para o desenvolvimento do continente africano (NEPAD, 2001, FUNKE; NSOULI, 2003). Em síntese, ainda que a NEPAD faça ressalvas acerca das consequências do

²⁴ Discutindo acerca disso, Landsberg (2005, p.740, tradução nossa), indica que: “Um objetivo essencial do Renascimento Africano foi a busca de uma parceria estratégica entre a África e os países industrializados. A África do Sul buscou uma nova relação entre a África e o resto do mundo com base em parcerias, rejeitando as típicas relações paternalistas doador-receptor, em vez disso, mudou-se para uma relação baseada na responsabilidade mútua, onde o Ocidente tem grandes responsabilidades no que diz respeito a ajuda no aumento e democratização, no acesso ao mercado de produtos advindos da África e do Sul, na erradicação da dívida, e em garantir a disponibilidade de recursos para as operações de apoio à paz na África. A África, por sua vez deve assumir a responsabilidade pela promoção da governança democrática, da paz e da segurança, e combater a corrupção.”

imperialismo no continente, sua proposta considera ser possível alcançar o desenvolvimento adequando-se aos condicionantes surgidos no Pós-guerra Fria, por meio da interação entre os interesses africanos e dos países industrializados.

Para que esta parceria se tornasse viável, buscou-se adotar o chamado *African Peer Review Mechanism* (APRM) (HOPE, 2005). Segundo Déme (2005, p. 15, tradução própria), entende-se que “a *Peer Review* é quando as partes (governos, sociedade ou outros) concordam em trocar suas experiências com base em um terreno intelectual e moral comum e identificar princípios consensuais e valores compartilhados”.²⁵ No caso africano, além fazer com que os países trabalhassem juntos e compartilhassem experiências e soluções que levassem a estabilidade, ao desenvolvimento sustentável e o avanço da boa governança, o APRM também serviria para demonstrar à Comunidade Internacional a seriedade dos países-membros em assumirem os compromissos firmados na NEPAD (MASTERSON, 2004; DÉME, 2005).

Já a segunda iniciativa refere-se à transição da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), instituição que por quase todo o período da Guerra Fria foi o símbolo dos anseios pan-africanistas de promoção da autodeterminação dos povos e de luta pela liberdade das colônias europeias existentes na África, e que chegava aos anos finais da década de 1990 imbuída em processo de transformação, este iniciado na Cúpula Extraordinária da OUA, ocorrida na cidade de Sirte, Líbia, em 1999.²⁶ Nesta ocasião, pontos defendidos por Pretoria, tais como o respeito aos direitos humanos, a democracia, a boa governança, dentre outros; bem como o modelo de estrutura defendido por Pretoria, o *Pan-continentalism*, foram englobados na UA (LANDSBERG, 2012, CAAU, 2000).²⁷

A terceira iniciativa diz respeito à estratégia utilizada pela África do Sul na mediação de conflitos existentes no continente africano, no caso, a *quiet diplomacy*, esta que pode ser entendida como “uma tática e uma estratégia de engajamento dos beligerantes por trás dos bastidores com o objetivo de levá-los a um acordo negociado” (LANDSBERG, 2005, p.734, tradução nossa). Embora seu uso remonte ao governo Mandela, exemplo disso pode ser encontrado na tentativa em alcançar o acordo de paz entre a oposição e o governo de Abacha

²⁵ Do original em Inglês

²⁶ Nas palavras de Chanaiwa e Kodjo (2010, p.897-898) “O pan- africanismo nasceu no Novo Mundo, nos séculos XVIII e XIX, em favor da luta dos negros pela libertação, contra a dominação e a exploração dos brancos. Estes movimentos traduzem- se pelo separatismo religioso afro- americano (que se estenderá pouco após na África). No próprio continente africano, o pan- africanismo, como movimento de libertação remonta, à invasão da Etiópia pelos fascistas italianos em 1935 (...)”.

²⁷ Entende-se por Pan-continentalism como “o processo pelo qual os Estados se unem para criar novas normas, princípios, instituições, estruturas políticas, e concordar em viver de acordo com essas normas e estruturas em harmonia uns com os outros” (LANDSBERG, 2012a, tradução nossa)

na Nigéria (BARBER, 2005), é fato que durante a administração Mbeki sua utilização tornou-se cada vez mais acentuada. Reflexo disso pode ser encontrado na atuação sul-africana no Zimbábue, quando Pretoria voltou-se ao uso da *quiet diplomacy* tanto na busca em aproximar a Inglaterra do Zimbábue, bem como na melhoria da interação entre o partido governista, *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front* (ZANU-PF), e seu principal opositor, *Movement for Democratic Change* (MDC).²⁸

Em síntese, em ambas as mediações a adoção da *quiet diplomacy* não garantiu o fim das sanções econômicas e diplomáticas ao Zimbábue, como também não foi capaz de romper com as desconfianças da oposição com relação à reeleição de Mugabe. No entanto, é válido indicar duas considerações acerca da eficácia desta estratégia para a política externa sul-africana. A primeira diz respeito à *quiet diplomacy* como melhor meio de interação com países africanos que, historicamente ou politicamente, são relevantes, uma vez que a imagem e a posição conquistada por Mugabe ao longo de sua trajetória política como um dos principais ícones da independência de seu país (BARBER, 2005), mantinham o Zimbábue como um ator de destaque no cenário político do continente africano. Já a segunda consideração refere-se à *quiet diplomacy* como um meio relevante de ganhos políticos para a África do Sul em sua interação com o continente, visto que a priorização sul-africana pela negociação ao invés da crítica, como também pelo rompimento com as sanções diplomáticas e econômicas impostas pela Comunidade Internacional ao Zimbábue ao invés do apoio a tais medidas, foram atitudes vistas como respeitosa a uma possível solidariedade africana.

Por fim, a quarta iniciativa que representava a consubstanciação do *African Renaissance*, em verdade simboliza a evolução desta doutrina para o que ficou comumente conhecido como Agenda Africana. Em outras palavras, a Agenda Africana pode ser entendida como a fase de continuidade e intensificação do *African Renaissance*. Continuidade, uma vez que se mantém fiel ao incentivo à criação e adoção de sistemas democráticos pelos países africanos, a busca pela paz e segurança do continente, a criação de meios que levem ao crescimento econômico dos países africanos, dentre outros objetivos defendidos por esta doutrina de renovação africana (LANDSBERG, 2007, KONDLO; LANDSBERG, 2007).

Intensificação, visto que, no âmbito regional, buscou-se potencializar a interação entre a África do Sul e outros países africanos. Neste caso, esta intensificação transformaria a

²⁸ Referente à disputa nas eleições gerais, a vitória de Robert Mugabe (ZANU-PF) sobre Morgan Tsvangirai (MDC), em um cenário interno marcado pela instabilidade, foi amplamente contestada pelo MDC e considerada pela Commonwealth como fraudulenta e antidemocrática. Tal contestação passou a receber apoio de outros países ocidentais, levando o Zimbábue a ser alvo de sanções econômicas.

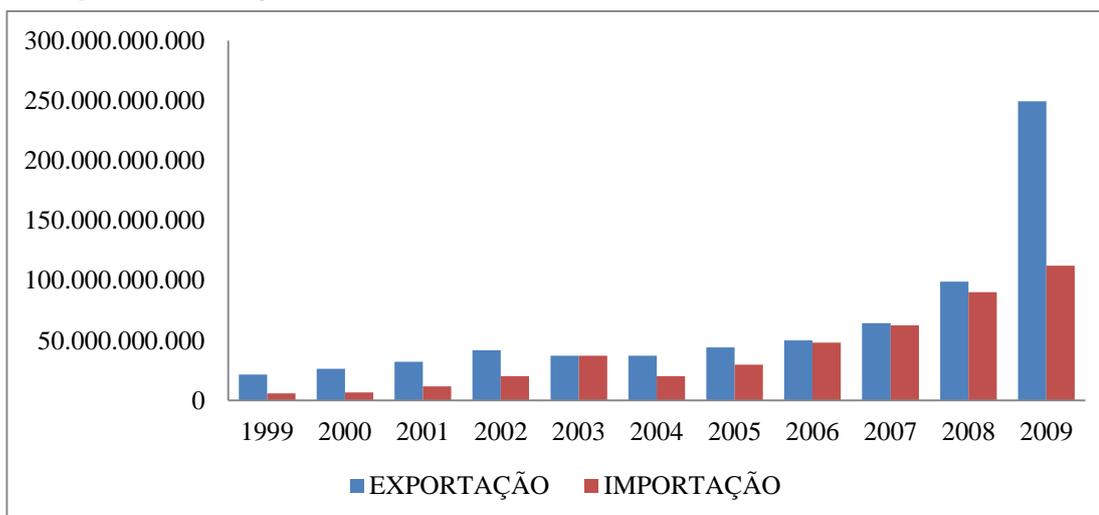
Agenda Africana em um importante instrumento para a maior integração da África do Sul no continente africano. Primeiramente, tal constatação encontra-se pautada na formação e ampliação das parcerias estratégicas entre Pretoria e alguns países africanos. Em certa medida, a valorização da “boa vizinhança” e o interesse na criação de relações “não hegemônicas” (KONDLO; LANDSBERG, 2007, p. 01-02, tradução nossa), garantiram a administração Mbeki a possibilidade em interagir com diversos países africanos, tais como Argélia, Nigéria, Gana, Tanzânia, Moçambique, Botsuana, entre outros (KONDLO; LANDSBERG, 2007).²⁹

Em segundo lugar, tal intensificação garantiu a Pretoria estar cada vez mais inserida economicamente no continente. Reflexo disso pode ser encontrado no estímulo as empresas sul-africanas a investirem cada vez mais no continente africano. De modo geral, é possível indicar que a partir da Agenda Africana, desde pequenos investimentos realizados por empresas como *Checkers, Game an Makro, Protea Hotels, Debonairs, Nandos and Steers, Truworths and Weolworths, Standard Bank/Stanbic and Multichoice*, a grandes investimentos advindos da *MTN, Vodacom, Transnet, Eskom, AngloGold Ashanti, Randgold Resources, Sasol e PetroSA*, tornaram-se cada vez mais constantes no continente africano, principalmente em países como, Moçambique, República Democrática do Congo, Namíbia e Nigéria (COMNIMOS; DANIEL; LUTCHMAN, 2007).

No âmbito comercial, o advento da Agenda Africana não apenas intensificou o comércio com diversos países africanos, mas também fez com que países como Botsuana, Moçambique, Zâmbia, Lesoto, Malawi, chegassem ao ano de 2008 tendo em Pretoria o segundo maior comprador de seus produtos. Além disso, durante este período a África do Sul se manteve como o principal destino das exportações de países como Suazilândia, Namíbia, e Zimbábue (MBEKEANI, 2013). Esta tendência em fortalecer os laços econômicos com o continente africano pode ser encontrada na figura a seguir:

²⁹Discutindo acerca do significado e da importância da Agenda Africana. Kondlo e Landsberg (2007, p. 1-2, tradução nossa), indicam que, “A "Agenda Africana" objetiva traçar um novo caminho estratégico a fim de causar uma reviravolta na orientação do continente no que se refere a economia, a política, a governança e ao desenvolvimento. Um objetivo essencial é informar que, na nova Agenda Africana da África do Sul, busca-se que o país se torne um jogador essencial na elaboração da agenda de desenvolvimento do continente. [...] Essa postura visa o desenvolvimento, a paz e a segurança, a governança democrática e o crescimento econômico. [...] Na verdade, os valores a que o país aspira em casa são os mesmos valores que espera para o resto do continente. Ela salienta a articulação progressiva de modos de relações econômicas e o intercâmbio de conhecimento para compensar a desintegração econômica do continente, mas evita articulação de domínio econômico baseado na exploração e na manipulação.”

Figura 22 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul e África (ZAR\$ bilhões)³⁰



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017)

De modo geral, as quatro iniciativas anteriormente indicadas simbolizaram tanto o rompimento com as desconfianças acerca dos interesses da África do Sul para o continente africano, como também garantiram a maior inserção do país no continente, visto que a administração Mbeki conseguiu transformar o país em um ator cada vez mais atuante na região. Paralelamente ao êxito no âmbito regional, o *African Renaissance* também proporcionou a África do Sul ser mais atuante no cenário internacional. De fato, ainda que algumas iniciativas tenham sido criticadas, exemplo disso pode ser visto na flexibilização do modo de atuar no continente, estratégia interpretada como um risco a imagem conquistada durante a administração Mandela de África do Sul como país provedor dos direitos humanos (TITUS, 2009), em verdade Pretoria, ao buscar construir a dinâmica da responsabilidade mútua entre o continente e os países industrializados, acabou por ampliar suas relações internacionais.

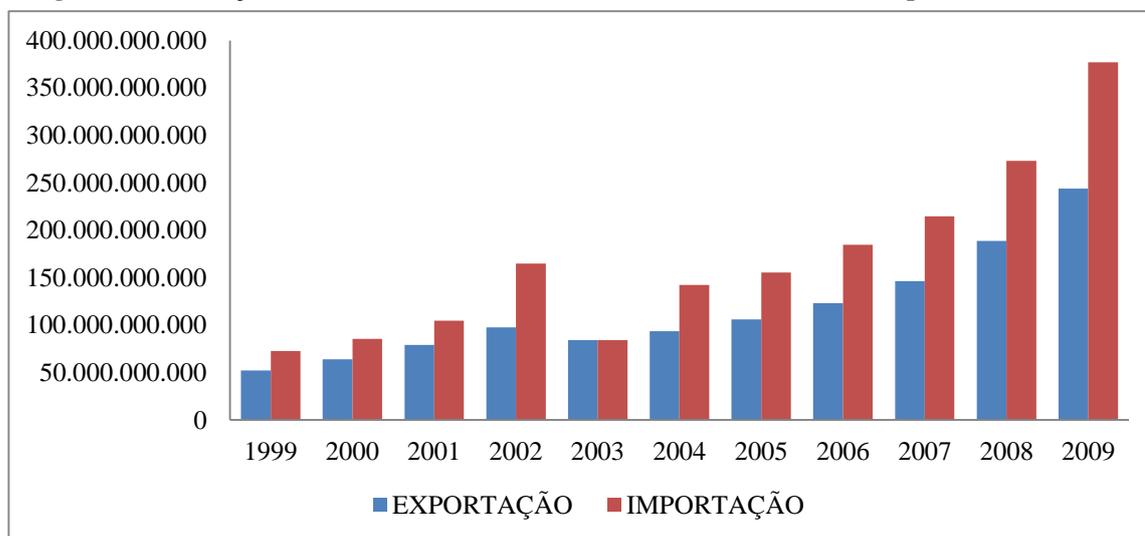
Neste caso, é clara a distinção feita pela administração Mbeki no que se refere às expectativas sul-africanas com relação às relações Norte-Sul e aquelas esperadas com os países do Sul. Por um lado, no que concerne às relações Norte-Sul, as expectativas sul-africanas eram romper com o Afro-pessimismo, apresentando ao mundo a imagem de um continente africano em transformação, bem como em fazer com que os países ricos participassem no processo de renovação do continente. Um dos principais exemplos disso pode ser encontrado na divulgação e na busca em manter a NEPAD incluída na agenda da

³⁰ Rands é o nome da moeda sul-africana.

OECD e do G8, ambos vistos por Pretoria como financiadores deste projeto de desenvolvimento (DE WAAL, 2002, BUJRA, 2004).

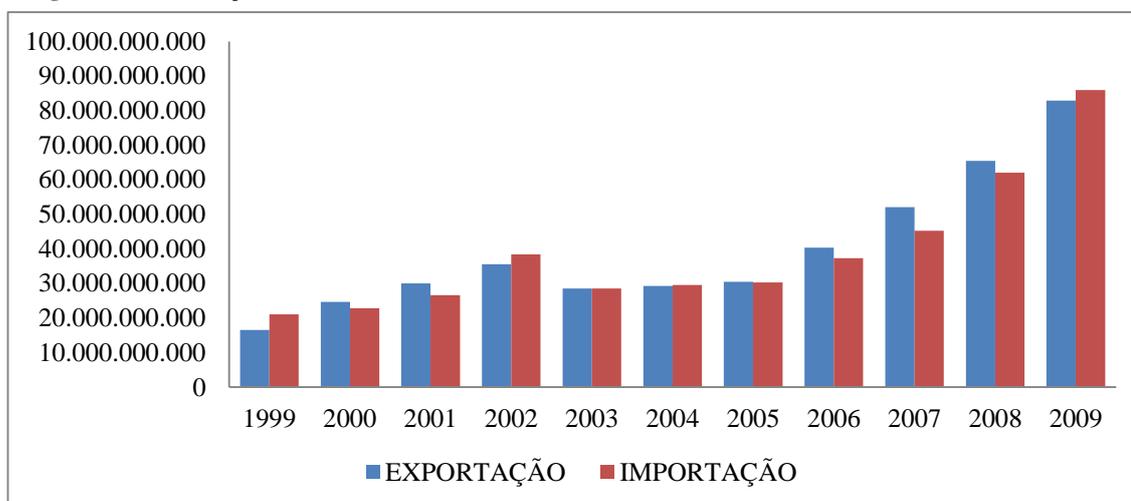
Além de buscar romper com o Afro-pessimismo e angariar maiores investimentos para o continente africano, iniciativas que não apenas reforçavam a imagem do país de pertencimento ao continente africano, mas também, ao menos para a comunidade internacional, de “voz” da África no mundo Pós-Guerra Fria, Pretoria também buscou fortalecer seus laços econômicos com as potências ocidentais.³¹ Reflexo disso pode ser encontrado na interação com os Estados Unidos, país que em 1999 havia importado ZAR\$ 16.501.470,332 e em 2009 esta cifra chegava a ZAR\$ 82.860.534,944, este próximo ao valor das importações sul-africanas, ZAR\$ 85.979.052,195. O déficit encontrado nesta interação, também é semelhante no comércio entre África do Sul e União Europeia, visto que se em 1999, Pretoria havia exportado ZAR\$ 52.086.585,186 e importado ZAR\$ 72.716.563.819; em 2009 esses valores eram de ZAR\$ 243.745.923.767 e ZAR\$ 377.063.682,654 (DTI, 2017). Graficamente:

Figura 23 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul e União Europeia (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017).

³¹ Refletindo acerca da África do Sul neste processo de retorno da importância do continente africano no cenário internacional, Kornegay (2010, p. 135) indica que, “a sofisticação da economia da África do Sul, inclusive sua infraestrutura comercial, tecnológica, logística e financeira, além de sua posição geoestratégica na divisa do Atlântico Sul e do Oceano Índico, faz com que o país seja difícil de ser ignorado por outros países que busquem uma estratégia africana para sua própria agenda comercial. De perspectivas estratégicas externas, a África do Sul simplesmente não pode ser ignorada nos cálculos relativos à África por qualquer ator do sistema internacional.”

Figura 24 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul e Estados Unidos (ZAR\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017).

Referente às relações Sul-Sul, além da valorização de agrupamentos em que a África do Sul havia sido integrada durante a administração Mandela, G77 e Movimento dos Não Alinhados, a administração Mbeki buscou inserir o país em diversos outros grupos que se enquadram nas relações Sul-Sul, destacadamente o *Forum for China-Africa Co-operation* (FOCAC), a *New Asian-African Strategic Partnership* (NAASP), o *New Asia-Africa Strategic Partnership* (NAASP), o Fórum IBAS, dentre outras iniciativas. Por um lado, a participação nestas iniciativas representava a maior interação entre África do Sul e países como China, Rússia, Brasil, Índia, dentre outros considerados como potências emergentes. Por outro, o interesse em se aproximar destes emergentes levaria Pretoria, em linhas gerais, a ampliar suas parcerias estratégicas, fator que, conseqüentemente, alteraria a percepção sul-africana de importância do Atlântico Sul.

5.2.1 A administração Mbeki e o *African Renaissance*: o Atlântico Sul como parte das Relações Sul-Sul

No ano de 1996 o então Ministro do *Department Trade and Industry* (DTI) da África do Sul, Alec Erwin (1996-2004), comparou a política comercial da África do Sul pós-*apartheid* com uma borboleta. Alinhado as potências tradicionais - até então os principais parceiros comerciais da África do Sul - o país teria seu corpo o continente africano, uma asa voltada para o continente asiático, mais especificamente para China, Índia, e os chamados

países recém-industrializados (NICs), e a outra direcionada para a América Latina (ALMEIDA FILHO, 2009; VICKERS; AJULU, 2008). Em certa medida, é possível indicar que a chamada *butterfly strategy* caminharia lado a lado a política externa do país, visto que o universalismo adotado durante a gestão Mandela, e amplamente utilizado ao longo da administração Mbeki, garantiu ao país aumentar e diversificar suas relações internacionais, aproximando a África do Sul, com maior ou menor intensidade, de países pertencentes as mais diversas regiões do mundo. Logo, um exemplo que simboliza tal metáfora pode ser encontrado no Fórum IBAS, este composto por Pretoria e por países pertencentes às asas desta estratégia, Brasil e Índia.

No caso do IBAS, é possível destacar que sua simbologia caminha lado a lado a três interesses da África do Sul. O primeiro, e, de certa forma, semelhante ao brasileiro, diz respeito em fortalecer parcerias estratégicas com países pertencentes a outras regiões, no caso, América do Sul e continente asiático. Já a segunda refere-se à busca em ser mais atuante na governança global. De fato, conforme visto anteriormente, a existência deste fórum encontra-se atrelada em pontos como a reformulação do Conselho de Segurança, a defesa e o respeito às normas internacionais e a diplomacia como melhor caminho para a resolução de conflitos (ZENI, 2013; VISENTINI; REIS, 2010; DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003).

Por fim, a terceira, e não menos importante que a anterior, diz respeito a um resgate da própria existência da África do Sul como parte do processo de expansão do sistema interestatal, isto é, a sua importância geoestratégica entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. No entanto, se entre sua colonização até o final do regime *apartheid* tal característica sempre esteve atrelada as potências ocidentais, inicialmente com os holandeses, posteriormente, com os ingleses e, durante a Guerra Fria, como contraponto ao avanço soviético pela região (PEREIRA, 2012; THOMPSON, 2004), com o advento do *African Renaissance*, sua especificidade geográfica passou também a ser incluída nas relações Sul-Sul, e é neste contexto que não apenas houve a continuidade da relevância do Oceano Índico, mas também o Atlântico Sul passa a ganhar relevância para Pretoria.

Inicialmente, tal constatação pode ser realizada quando analisada as forças armadas da África do Sul, estas que durante a administração Mandela haviam passado por três momentos intercalados. O primeiro diz respeito ao redirecionamento da atuação das forças armadas sul-africanas, fator que aproximou a política de Defesa da Externa adotada pelo país, visto que o continente africano passou a ser prioritário, principalmente os desafios securitários. Já o segundo refere-se às transformações realizadas com a transição da SADF em SANDF,

destacadamente a aceitação da ampliação do conceito de segurança, que passou a englobar não apenas a segurança tradicional, mas também o conceito de segurança humana. Além dessa mudança paradigmática, um segundo ponto referia-se à inclusão nos quadros militares, dos ex-combatentes ao regime *apartheid*, mais especificamente os grupos armados advindos do Transkei, Boputhatswana, Venda, Ciskei, e os respectivos “braços armados” do CNA e PAC, no caso, *Umkhonto we Sizwe* (MK) e *Azanian People’s Liberation Army* (APLA) (STAPLETON, 2010).

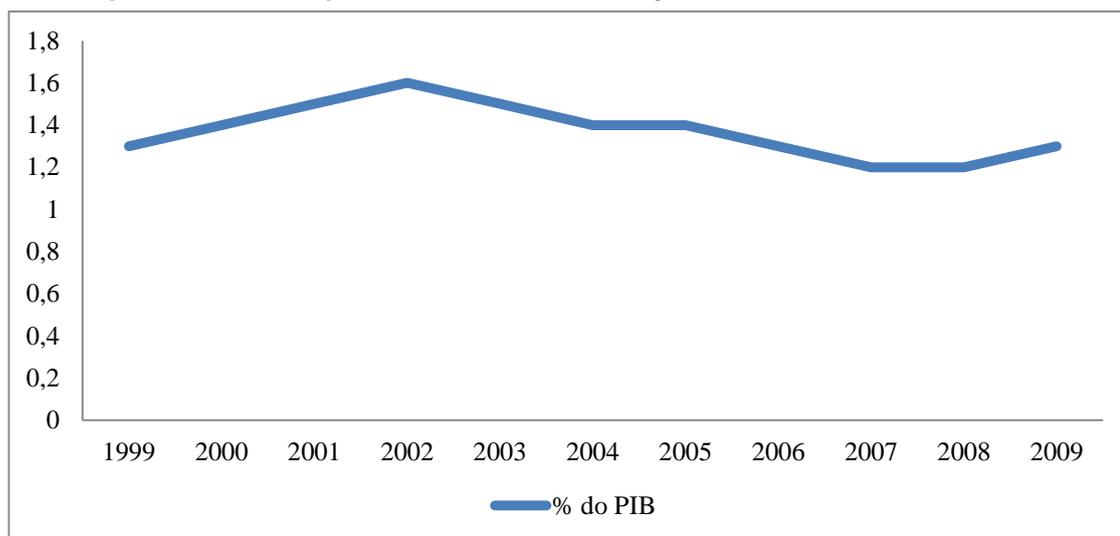
Por fim, junto ao redirecionamento e as transformações, houve também desafios, tais como às diferenças de treinamento e cultura militar existente entre os militares da antiga SADF e aqueles pertencentes, por exemplo, ao MK e a APLA, e a diminuição dos recursos direcionados as Forças Armadas, estes que passaram de US\$ 4,36 bilhões (1990), para US\$ 1,9 bilhões (1998) (STAPLETON, 2010; SIPRI, 2016). Direta ou indiretamente relacionado a tais desafios, outro que se tornou presente foi o crescimento do número de altos cargos na SANDF, visto que somado aos pertencentes à SADF, membros pertencentes aos grupos que haviam lutado contra o regime racista buscaram manter suas patentes nas Forças Armadas sul-africanas.

De fato, quando analisado a SANDF durante a administração Mbeki, não apenas a priorização do continente africano, mas também os desafios existentes na SANDF foram mantidos. Neste caso, um desafio que se tornou problemático encontrava-se relacionado ao englobamento de ex-combatentes ao regime *apartheid* nos quadros militares. Reflexo disso pode ser encontrado no número de Generais, estes que chegavam em 2003 em 206 e em 2009 ao número de 218. Tal número pode ser considerado demasiadamente grande visto que enquanto em países como os Estados Unidos a relação entre generais e demais membros das forças armadas é de 1 para 2.428, na África do Sul esta relação era de 1 para 291 em 2003, e de 1 para 292 em 2009. Vale ressaltar que tal condição afeta diretamente os recursos voltados a área de defesa, reflexo disso pode ser encontrado em 2002, quando em torno de ZAR\$ 1 bilhão, foram gastos em salários e benefícios a Generais (WESSELS, 2010).

Neste caso, o elevado gasto em salários se torna problemático uma vez que desde os anos finais dos anos 1980, o gasto com as Forças Armadas vem diminuindo. Tal diminuição impactou, por exemplo, na SAN, que teve seu número de contingente diminuído, passando de 6.500 para 4.500, como também na dificuldade em repor navios e submarinos - neste caso, o último classe *Daphné* foi colocado fora de serviço em 2003, deixando o país sem este tipo de veículo (WESSELS, 2010). De fato, ao analisarmos os dados da SIPRI (2016), é possível

compreender que, se em 1988 os gastos com a Defesa giravam em torno de 4,6% do PIB da África do Sul, ao longo das administrações Mandela e Mbeki o que se viu foi o acentuado declínio, este que a partir de 1996 se mantém abaixo de 2% do PIB. O reflexo disso pode ser encontrado na figura abaixo:

Figura 25 – Porcentagem do PIB destinado as Forças Armadas entre 1999 e 2009 (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em SIPRI (2016)

Acerca da priorização do continente africano, a SANDF se destacou junto a União Africana atuando na crise política no Burundi, país dividido entre partidos pró-Hutus e pró-Tutsis que desde o assassinato de Melchior Ndadaye, líder da *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU) e vencedor das eleições gerais de 1993, encontrava-se instável (MITI, 2012, SOUTHALL, 2006). Nesta crise, além de financiar grande parte da missão desenvolvida pela União Africana, *African Union Mission in Burundi* (AMIB) de 2003, a África do Sul teve importante papel no envio de soldados para a AMIB (1.500), estes fundamentais na manutenção e controle de dois centros de desmobilização situados na cidade de Muyange na província de Bubanza; na garantia de segurança e de movimentação dos líderes dos grupos insurgentes para os locais de negociações e de acantonamento designado; e a proteção pessoal aos políticos exilados em seu retorno ao país (AGOAGYE, 2004).³²

Mesmo diante dos desafios anteriormente indicados e a continua priorização do continente africano, a administração Mbeki buscou fortalecer novamente a *South African Navy* (SAN), através do aumento do número de contingentes, e da compra de novos navios e

³² Durante a vigência da AMIB (2003-2004), Pretoria financiou US\$ 70 milhões, a Etiópia com US\$ 34 milhões e Moçambique com US\$ 6 milhões (BOSHOF et al., 2010).

submarinos para recomprem as demandas da SAN. Por um lado, tal incentivo foi corroborado em 2006, com o lançamento da “*Maritime Doctrine for the SA Navy*” (MDSAN), documento que, em linhas gerais, demonstra a importância da África do Sul ser um país bi-oceânico e, por tal condição, a necessidade em manter seu entorno marítimo seguro de possíveis ameaças. Logo, semelhantemente a PDN e a END brasileira, é destacado a importância da África do Sul em atuar em prol da defesa dos recursos naturais existentes em seus limites marítimos (SAN, 2006).

Além disso, é possível encontrarmos dois outros pontos relevantes na MDSAN. O primeiro, diz respeito à necessidade em proteger os portos sul-africanos, visto que a existência de uma possível ameaça que ocasionalmente levasse a inutilização de algum dos portos sul-africanos pode afetar não somente o país, mas também alguns países da região.³³ A preocupação torna-se relevante visto que diversos países vizinhos da África do Sul utilizam dos portos sul-africanos tanto para escoar suas exportações, como também para receber produtos importados. Já o segundo diz respeito a própria estrutura criada pela SANDF voltada a defesa do entorno marítimo sul-africano. Neste caso destacam-se as diversas agências direcionadas a tal fim, como o *Department of Transport*, este direcionado a normas de segurança e combate a poluição; e o *South African Police Service*, cujo principal objetivo é prevenir e investigar movimentos ilegais de pessoas e bens nos limites marítimos da África do Sul (SAN, 2006).

O reaparelhamento da SAN e a adoção da MDSAN garantiram à África do Sul a ampliação de seus exercícios multilaterais, estes que durante a administração Mandela, eram em menor número e realizados, em grande parte, com os países membros da *Commonwealth*. No âmbito Norte-Sul um exemplo que simbolizou esta ampliação foi o retorno do *Good Hope*, exercício conjunto entre as forças armadas e navais da África do Sul e da Alemanha que depois de 1994, foi ter sua continuidade em 2006 (*Good Hope II*) e 2008 (*Good Hope III*) (MANGANYI, 2014). Além do *Good Hope*, outra iniciativa que a África do Sul passou a fazer parte foi o *Indian Ocean Naval Symposium* (IONS), este inaugurado em 2008 e composto principalmente pelos países que fazem fronteira com o Oceano Índico, e por Reino

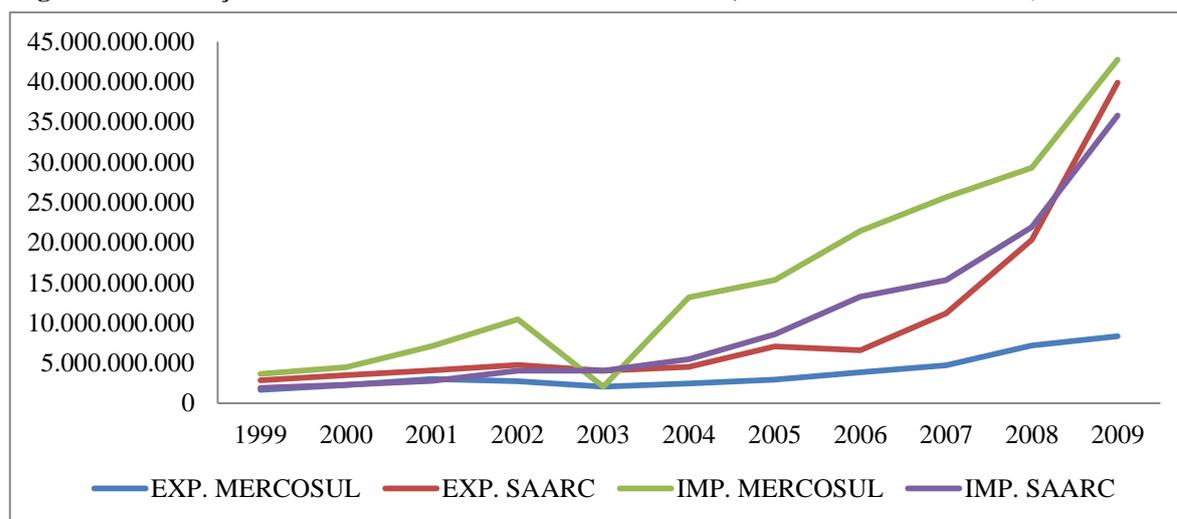
³³ Os principais portos sul-africanos são, Richard’s Bay, Durban, East London, Port Elizabeth, Cape Town and Saldanha Bay (SAN, 2006).

Unido e França.³⁴ Grosso modo, o IONS encontra-se pautado na cooperação entre as marinhas dos países pertencentes a esta organização (IONS, 2017).

Já na interação Sul-Sul, destacou-se o ATLASUR, este voltado a maior cooperação e trocas de experiências entre as Marinhas dos Brasil, Uruguai, Argentina e África do Sul. Ao longo da administração Mbeki, foram realizados o ATLASUR V em 2002, ATLASUR VI em 2006 e o ATLASUR VII em 2008, sendo o V e o VII recepcionados na costa sul-africana. Além do ATLASUR, outro exercício que se destacou e, em linhas gerais, simboliza a *butterfly strategy*, diz respeito ao IBSAMAR, este realizado inicialmente em Cape Town (2008), cujos principais objetivos são a cooperação e o respeito mútuo entre Brasil, África do Sul e Índia, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de táticas navais, de doutrinas voltadas a defesa de plataformas terrestres e a condução de operações destinadas ao combate de ameaças aos países-membros (MANGANYI, 2014; WESSELS, 2010).

Se no âmbito securitário as transformações na SANDF e a participação em exercícios militares como o ATLASUR e, destacadamente o IBSAMAR, simbolizaram a *butterfly strategy*, no âmbito econômico também houve a busca sul-africana em se aproximar tanto daqueles países pertencentes ao Oceano Índico, quanto do Atlântico Sul. Reflexo disso pode ser encontrado no aumento das trocas comerciais entre África do Sul e os blocos regionais em que Brasil e Índia atuam, isto é, MERCOSUL e SAARC, respectivamente. Segundo dados do DTI (2017), tal constatação pode ser vista nas figuras abaixo:

Figura 26 – Evolução das trocas comerciais entre África do Sul, MERCOSUL e SAARC (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017)

³⁴ Atualmente, o IONS possui os seguintes membros: Bangladesh, Índia, Ilhas Maldivas, Paquistão, Seychelles, Sri Lanka, Reino Unido, Irã, Omã, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, França, Quênia, Ilhas Maurício, Moçambique, África do Sul, Tanzânia, Austrália, Indonésia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Timor Leste.

De modo geral, quando comparado com a administração Mandela, é perceptível que o intercâmbio comercial da África do Sul com tais blocos tendeu a intensificar-se. No entanto, mesmo havendo tal aumento, em verdade as trocas comerciais junto a SAARC aumentaram exponencialmente quando comparado com as cifras do MERCOSUL. Segundo dados do DTI (2017), enquanto que em 1999 a Pretoria havia exportado ZAR\$ 1.690.464,320 para os países do MERCOSUL e, para este mesmo bloco, ZAR\$ 8.335.227,209 em 2009; as exportações para os países da SAARC foram de ZAR\$ 2.857.502,570 em 1999 para ZAR\$ 39.889.930,671.

Além disso, baseando-se neste mesmo período, quando comparado as importações, é perceptível que a África do Sul possui superávit em relação as trocas comerciais com a SAARC se comparado com os países do MERCOSUL. De fato, em 1999 as importações sul-africanas de produtos advindos do bloco sul-americano eram de ZAR\$ 3.663.047,110, já em 2009, este valor chegava a ZAR\$ 42.760.001,859. Diferentemente disso, na interação com os países da SAARC, Pretoria havia importado ZAR\$ 1.928.439,495 em 1999 e, em 2009, ZAR\$ 35.800.444,003, número menor que as exportações sul-africanas para este bloco. Em síntese, mesmo havendo iniciativas no âmbito político-diplomático de aproximação entre as regiões (ASA), e a criação de exercícios militares envolvendo países do Atlântico Sul (ATLASUR) ou os três membros do IBAS (IBSAMAR), eventos que, em linhas gerais, fazem com que a África do Sul passe a valorizar o Atlântico Sul, em verdade a discrepância nas trocas comerciais acaba por demonstrar a dependência, ou em certa medida, preferência, da África do Sul pela região Índica.

5.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A análise desenvolvida neste capítulo acerca da dimensão do Atlântico Sul nas administrações Lula (2003-2010) e Mbeki (1999-2008) leva a três considerações que, no geral, encontram-se inter-relacionadas. A primeira diz respeito a similaridade destas administrações no que se refere a interpretação do cenário internacional. Neste caso, tanto Lula quanto Mbeki compreenderam que, diante do cenário marcado pela Guerra contra o Terror desenvolvida pelos Estados Unidos, bem como pela ascensão das chamadas potências emergentes, de onde Brasil e África do Sul fazem parte, havia a necessidade de ambos

intensificarem a inserção regional e, principalmente, em ampliar as relações internacionais de Brasília e Pretoria, respectivamente.

Resultante da interação entre universalidade na política externa e maior valorização da inserção regional, a segunda consideração encontra-se baseada no fato de que tanto Brasília quanto Pretoria buscaram, primeiramente, desenvolver iniciativas que fortalecessem a maior integração em suas respectivas regiões, como, por exemplo, a UNASUL no lado sul-americano, a NEPAD e a transição da OUA em UA no lado africano. Em segundo lugar, tais países passaram a apoiar iniciativas que aproximavam suas respectivas regiões, este simbolizado, principalmente, pelo Fórum América do Sul-África (ASA). De modo geral, a busca em aproximar América do Sul do continente africano acabou por simbolizar certa afronta à dinâmica construída ao longo dos séculos de dominação do sistema interestatal pelas potências tradicionais, uma vez que aproximou regiões que, historicamente, sempre estiveram distantes.

Por fim, e amplamente influenciada pela similaridade nas visões acerca do cenário internacional e pelo interesse na aproximação entre a América do Sul e o continente africano, a terceira consideração diz respeito à valorização das relações Sul-Sul. No caso brasileiro, a busca pela maior interação com países africanos, a criação do Fórum América do Sul países árabes (ASPA), a participação no grupo dos BRIC, dentre outras iniciativas, são exemplos desta valorização. Já à maior aproximação com países árabes, da América do Sul e da Ásia, esta simbolizada pelo FOCAC e pela NAASP, foram escolhas que exemplificam o interesse da administração Mbeki.

Por um lado, o maior interesse pelas relações Sul-Sul acabou por elevar o Atlântico Sul a outro patamar de importância para Brasil e África do Sul. Além de estar relacionada a aproximação com os países africanos, o maior interesse por parte de Brasília pode ser encontrado na criação da Amazônia Azul (2004), da PDN (2005), da END (2008) e no maior interesse pela revitalização da ZOPACAS (2007). Já para Pretoria, a maior valorização do fórum IBAS (2003), a criação da MDSAN (2006), o reaparelhamento da SAN e o interesse em fortalecer a participação desta no ATLASUR e no IBSAMAR (2008), foram iniciativas que simbolizaram o interesse sul-africano em voltar-se também para o Atlântico Sul.

Por outro lado, mesmo havendo a maior aproximação entre Brasil e África do Sul, tornou-se claro, ao menos no âmbito econômico, o descompasso entre a importância do Oceano Índico se comparado com o Atlântico Sul, para Pretoria. Em outras palavras, ainda que a especificidade geográfica da África do Sul tenha passado a ser englobada nas relações

Sul-Sul, fator importante na transformação do Atlântico Sul em rota comercial, plataforma de interação e formação de parcerias estratégicas entre os países de suas margens e aqueles pertencentes ao continente asiático, destacadamente, China e Índia, em verdade séculos de dominação por potências cujos impérios ultramarinos encontravam-se, preponderantemente, no lado asiático (Holanda e Inglaterra), somado a décadas sob gestão de governos defensores da segregação racial e da valorização das relações Norte-Sul, são fatores que ainda impactam na maior interação entre Pretoria e outros países da região sul-atlântica.

6 UM RETORNO AO DESCOMPASSO?: O ATLÂNTICO SUL DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES ROUSSEFF E ZUMA

O período entre 2005 e 2015 foi marcado por grandes transformações que, direta ou indiretamente impactariam no Atlântico Sul. O primeiro diz respeito à frustrada tentativa norte-americana em criar uma nova Grande Estratégia, esta simbolizada pela Guerra contra o Terror Internacional (GTI). Por um lado, a não aceitação por grande parte dos países, inclusive de diversos parceiros tradicionais dos Estados Unidos, em apoiar a GTI, levaram ao enfraquecimento e o aumento de críticas acerca desta iniciativa. Por outro, somada a crise financeira de 2008 e sua socialização ao redor do mundo, a dificuldade de Washington em pacificar o Afeganistão e o Iraque foram fatores que ascenderam o questionamento acerca do declínio norte-americano.

Paralelamente ao declínio relativo norte-americano, este mesmo período foi marcado não apenas pelo fortalecimento das potências emergentes, mas também pela maior participação destes em regiões que, historicamente, eram zonas de influência de potências ocidentais. Reflexo disso pode ser encontrado na intensificação da interação entre China e o continente africano, uma vez que o enfraquecimento da economia norte-americana e dos países europeus garantiu a possibilidade de Beijing em fortalecer os laços comerciais com os mais diversos países africanos, inclusive, se transformando no principal parceiro comercial do continente africano.

Evidentemente, que tal ascensão não foi marcada pela passividade das potências tradicionais, em verdade, o que se viu foi a criação de iniciativas como o AFRICOM e a revitalização da IV Frota, ambas que, direta ou indiretamente, representam a tentativa dos EUA em manter-se presente no continente africano e no Atlântico Sul, respectivamente. Além desta presença norte-americana no Atlântico Sul, outro acontecimento que leva ao aumento da presença de potências estrangeiras na região diz respeito a tentativa da Argentina, por meio das Nações Unidas, em deslegitimar o controle inglês das Ilhas Malvinas, fator que intensificou a presença de Londres na região.

Junto a este cenário de maior presença de potências estrangeiras no Atlântico Sul, soma-se o descompasso, ao menos no âmbito econômico, existente entre Brasil e África do Sul acerca da bacia sul-atlântica. Nesse sentido, o capítulo que se inicia tem como principal objetivo analisar a dinâmica entre Brasil, África do Sul e Atlântico Sul nas administrações Rouseff (2011-2016) e Zuma (2009-). Feito isso, espera-se concluir que, mesmo havendo

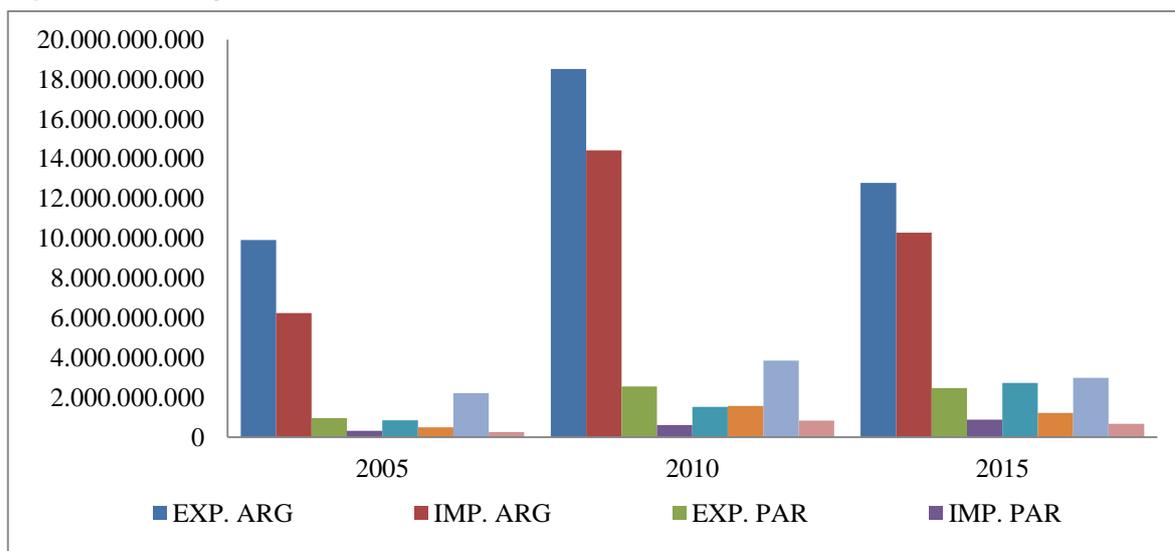
maior interesse da África do Sul pelas relações Sul-Sul, em verdade o enfraquecimento da participação brasileira no continente africano durante a administração Rousseff (2011-2016), somada ao aumento do interesse da administração Zuma (2009-) pela diplomacia econômica, são fatores que vem levando Pretoria a manter a priorização do Oceano Índico e a diminuição da importância do Atlântico Sul.

6.1 ENTRE O RETROCESSO E A CONTINUIDADE: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO ROUSSEFF

Discutindo acerca da política externa brasileira adotada durante a administração Rousseff, Saraiva (2014) considera que houve a continuidade de três estratégias bem definidas que foram desenvolvidas durante a administração Lula (2003-2010). A primeira diz respeito ao ativismo direcionado a América do Sul, região cuja valorização, em certa medida, era esperada, visto que sua importância já havia sido destacada por Rousseff em seu discurso de posse do primeiro mandato (ROUSSEFF, 2011).¹ Neste caso, um importante exemplo pode ser encontrado no MERCOSUL, organização que desde sua criação vinha sendo caracterizado por constante estruturação e, durante a administração Rousseff, foi marcado tanto pela ampliação, com a entrada da Venezuela em 2012 como membro-pleno, como também pelo interesse de Guiana e Suriname em fazerem parte deste bloco (MERCOSUR, 2017; SARAIVA, 2014).² No âmbito comercial, o MERCOSUL manteve-se favorável ao Brasil e o reflexo disso pode ser encontrado na figura abaixo:

¹Vale ressaltar que em seu discurso de 2015, a presidente também indicava a importância da América do Sul. Em suas palavras, “Manteremos a prioridade à América do Sul, América Latina e Caribe, que se traduzirá no empenho em fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Comunidade dos Países da América Latina e do Caribe (Celac), sem discriminação de ordem ideológica. Agradeço, inclusive, a presença de meus queridos colegas e governantes da América Latina aqui presentes” (ROUSSEFF, 2015, s/p).

² Expondo acerca da estruturação do MERCOSUL, Cervo e Lessa (2014, p. 140), indicam que “iniciativas e instituições surgem em sua evolução: o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focen), a colaboração deste com o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina – e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para superação de assimetrias; a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com sua Agenda de Implementação Consensuada, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan) e o BNDES com seus vultosos recursos, para projetos de infraestrutura”.

Figura 27 – Evolução das trocas comerciais entre Brasil e outros membros do MERCOSUL (U\$ bilhões)³

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017).

De acordo com os dados do MICES (2017), duas considerações podem ser realizadas acerca da figura anterior. A primeira diz respeito ao superávit brasileiro nas trocas comerciais, uma vez que, mesmo apresentando declínio nas trocas comerciais entre 2010 e 2015, Brasília conseguiu manter as exportações mais elevadas quando comparada com as importações. Em números, se em 2010, as exportações brasileiras para Argentina, Paraguai e Uruguai foram de U\$ 18.522.520,610, U\$ 2.547.907,945 e U\$ 1.531.072,404, respectivamente, e as importações destes mesmos países, neste mesmo ano foram de U\$ 14.434.593,883, U\$ 611.400,544 e U\$ 1.574.156,731. Já em 2015, ainda que tais somas diminuíssem, elas mantiveram-se favoráveis ao Brasil, visto que se para Argentina foram exportados U\$ 12.800.015,447, para o Paraguai U\$ 2.473.348,262 e para o Uruguai U\$ 2.726.867,064, as importações para estes mesmos países foram de U\$ 10.284.589,084, U\$ 884.240,200 e U\$ 1.216.624,043, respectivamente (MICES, 2017).

Já a segunda consideração refere-se à preponderância da Argentina nas trocas comerciais com o Brasil se comparado com outros países-membros do MERCOSUL. De fato, mesmo havendo um declínio nas exportações brasileiras de aproximadamente U\$ 5,8 bilhões entre 2010 e 2015, é perceptível a diferença de cifras deste parceiro comercial quando comparado com os outros três membros (MICES, 2017). Em certa medida, é possível indicar

³ Entende-se por EXP. ARG (exportações para Argentina); IMP. ARG (importações de produtos argentinos); EXP. PAR (exportações para o Paraguai); IMP. PAR (importações de produtos paraguaios); EXP. URU (exportações para o Uruguai); IMP. URU (importações de produtos uruguaios); e EXP. VEZ (exportações para a Venezuela); IMP. VEZ (importações de produtos venezuelanos).

que este declínio encontrava-se relacionado, por um lado, a restrição por parte da administração Cristina Kirchner (2007-2015) dos produtos brasileiros, uma vez que o país encontrava-se em um cenário de crise econômica, marcado pelo declínio de suas exportações (SCHINCARIOL; FERNANDEZ, 2014).⁴

Por outro lado, tal acontecimento encontrava-se relacionado à outra característica que perdurou por quase toda a administração Rousseff, no caso, a dificuldade em lidar ou melhorar as relações bilaterais com determinados parceiros importantes. Referente à Argentina, o que se viu foi a dificuldade de Brasília em realizar concessões ao principal parceiro econômico da região (SARAIVA, 2014), entretanto, essa dificuldade pode ser encontrada em dois outros episódios que envolviam países vizinhos. Um primeiro diz respeito à Bolívia, país que mesmo sendo um importante fornecedor de recursos energéticos para o Brasil (ITAMARATY, 2017), teve sua relação com Brasília posta em evidência com o asilo político dado ao senador opositor Roger Pinto Molina em 2012 (CARVALHO; GONÇALVES, 2016) e, em 2013, com sua fuga para o Brasil por meio do auxílio de membros do corpo diplomático brasileiro locado na Embaixada brasileira na Bolívia.

Grosso modo, tal episódio levou a demissão do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antonio Patriota. Vale ressaltar que durante a vigência da administração Dilma, uma característica que se tornou constante diz respeito a mudança de Ministro das Relações Exteriores. Estas mudanças tornam-se expressivas quando comparada com as duas administrações anteriores, uma vez que, se durante a administração FHC (1995-2002) houve dois ministros (Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer), e na administração Lula da Silva (2003-2010) apenas um (Celso Amorim), os quase seis anos em que Dilma esteve à frente da presidência foi marcado por três ministros, Antônio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira (ITAMARATY, 2017).

Além da crise diplomática junto à Bolívia, outro exemplo refere-se à crise política do Paraguai de 2012, quando o então presidente Fernando Lugo (2008-2012) passou pelo processo de *impeachment* em 2012. Neste caso, juntamente com os outros membros do MERCOSUL e pautado na Cláusula Democrática desta organização, Brasília defendeu a

⁴ Discutindo acerca disso, Schincariol e Fernandez (2014, p. 64) indicam que “Nos últimos dois anos (2013-2014), dada a intensificação da crise internacional, com a queda no crescimento da China e o baixo crescimento nos Estados Unidos e na União Europeia, bem como no Brasil, a economia argentina enfrentou uma série de novos constrangimentos macroeconômicos. O crescimento do PIB caiu muito, indo a aproximadamente 3% em 2013, e com previsões de um desempenho entre 0 e 1% em 2014. Também surgiram problemas com o câmbio: devido ao *default* da dívida externa em 2002, e apesar de ter feito uma boa renegociação com os credores que a aceitaram, o país não conseguiu novos empréstimos.”

suspensão do Paraguai da Cúpula de Presidentes do Bloco.⁵ Tal iniciativa garantiu a entrada da Venezuela como membro pleno deste bloco, visto que o único país que proibia a efetivação de Caracas era o Paraguai (SEVERO, 2012; CERVO; LESSA, 2014). Em contrapartida a esta iniciativa, o recém-empossado presidente paraguaio, Federico Franco (2012-2013), não apenas discordou da sanção, como também demonstrou possível retirada do apoio paraguaio ao desejo brasileiro de assento permanente no Conselho de Segurança e elevou o valor da energia elétrica vendida para Argentina e Brasil (WINAND *et al*; 2016).

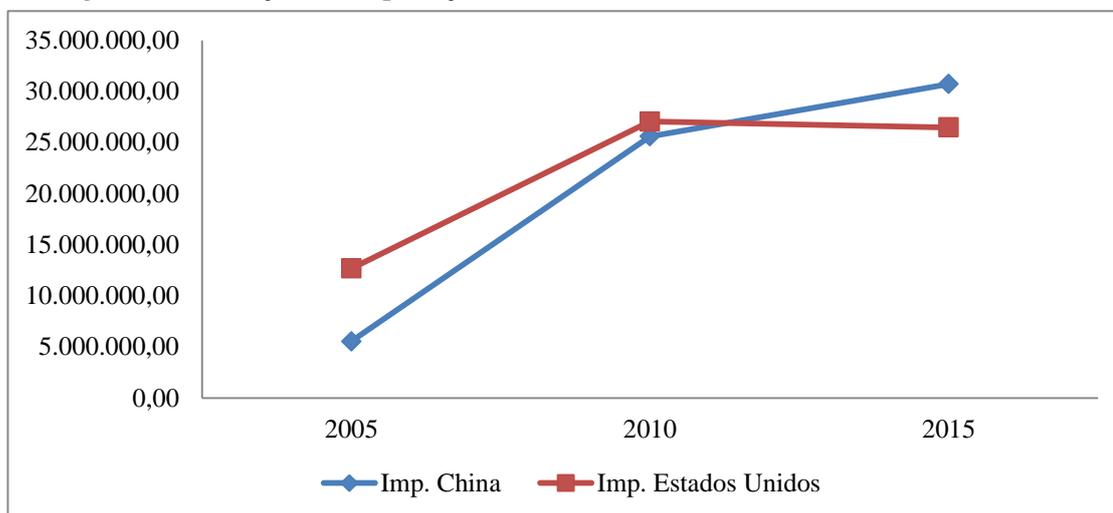
Esta dificuldade em lidar ou melhorar as relações bilaterais não ficou restrita à Argentina, Bolívia e Paraguai, mas também pode ser encontrada no cenário internacional. Reflexo disso diz respeito à histórica relação entre Brasil e Estados Unidos, cuja interação durante a administração Rouseff foi caracterizada por dois momentos distintos. O primeiro refere-se ao desejo brasileiro em aprofundar as relações com Washington, estabelecendo parcerias como o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica, a Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis de aviação, o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento do Programa de Diálogos Estratégicos Brasil – Estados Unidos, dentre outros. Em síntese, tais acordos eram partes do Diálogo Estratégico forjado por tais países em 2005, este que elevava o Brasil, na perspectiva norte-americana, a um novo patamar na governança global (PECEQUILO, 2014).

Diametralmente oposto a este interesse, o segundo momento encontra-se relacionado à divulgação de que a *National Security Agency* (NSA) vinha realizando espionagens em diversos países, inclusive o Brasil. Neste caso, as relações tenderam a instabilidade (CERVO; BUENO, 2014), levando o Brasil a fortalecer parceria com outro país que também foi alvo de espionagem (Alemanha) (PECEQUILO, 2014), bem como ao cancelamento de reunião entre os chefes de Estado que deveria ser realizada em 2013 (SARAIVA, 2014).

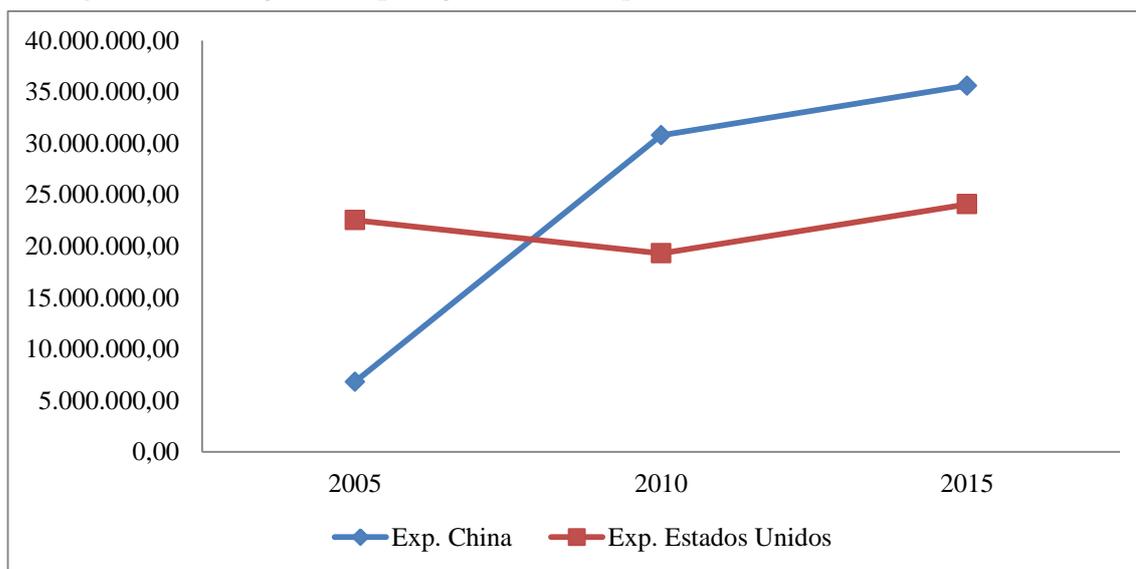
⁵ Segundo o artigo 6 do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (2012, s/p), fica indicado que: “Em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em uma Parte do presente Protocolo, os Presidentes das demais Partes ou, na falta destes, seus Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum poderão estabelecer, dentre outras, as medidas que se detalham a seguir: a) Suspender o direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL; b) Fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento; c) Suspender a Parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes, conforme couber; d) Promover a suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. Promover junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão da Parte afetada de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos quais seja parte; e) Respalidar os esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida na Parte afetada; f) Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais.”

Junto ao ativismo na América do Sul, as outras duas estratégias criadas durante a administração Lula e que foram herdadas pela administração Rousseff, dizem respeito a busca pela revisão das instituições internacionais e o ativismo nos fóruns multilaterais junto ao Sul global (SARAIVA, 2014). Neste caso, destaca-se a busca brasileira em ser mais participativo na governança global via fortalecimento dos laços com as potências emergentes. Por um lado, houve certa frustração de Brasília, visto que uma de suas principais demandas, no caso, o apoio à entrada como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), não ganhou nem o apoio, tão pouco algum tipo de manifestação favorável ao seu intuito, por parte da Rússia e China, isto é, dos dois membros permanentes do CSNU que também são membros dos BRICS (SARAIVA; 2014). Por outro, houve a continuidade da administração Rousseff no que se refere às iniciativas tomadas pelo grupo dos BRICS, tais como a crítica a OTAN, a valorização da cooperação Sul-Sul, a inclusão de nações pobres na governança global, bem como na criação do Banco de Desenvolvimento do BRICS, cuja sede encontra-se em Xangai e o capital inicial era de U\$ 100 bilhões (SARAIVA, 2014; CERVO; LESSA, 2014). Além disso, também houve a intensificação comercial com a China, este ilustrado na figura a seguir:

Figura 28 – Evolução das importações brasileiras de Estados Unidos e China (U\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Figura 29 – Evolução das exportações brasileiras para Estados Unidos e China (US\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Segundo dados do MICES (2017) é possível encontramos dois padrões distintos nas relações comerciais entre o Brasil, China e Estados Unidos. O primeiro encontra-se em 2005, quando as exportações brasileiras para a China totalizavam US\$ 6.834.996,980 e as importações de produtos chineses era de US\$ 5.354.519,361, e, neste mesmo ano, as exportações brasileiras para os EUA eram de US\$ 22.539.731,875 e as importações de produtos norte-americanos equivalia a US\$ 12.666.508,176. Em síntese, os EUA mantinham-se como principal parceiro comercial do Brasil.

Diferentemente disso, embora a interação comercial com os EUA mantivesse-se em constante crescimento, tanto no que se refere às exportações de produtos brasileiros (US\$ 24.079.945,544), quanto da importação de produtos norte-americanos (US\$ 26.471.345,593), o ano de 2015 marcava a superação de Beijing, tanto nas exportações de produtos brasileiros para a China, cuja totalidade chegava a US\$ 35.607.523,612, bem como as importações de produtos chineses, que se elevaram para US\$ 30.719.405,022 (MICES, 2017). Em outras palavras, se ao final da administração FHC a China havia se tornado no principal parceiro comercial do Brasil no continente asiático, ao longo da administração Rousseff este mesmo país ultrapassava os EUA e se tornava no principal parceiro comercial do Brasil no mundo (CERVO; LESSA, 2014).⁶

⁶ Ainda no âmbito da economia, Cervo e Lessa (2014, p.143) realizam um paralelo entre a inserção norte-americana no mercado brasileiro e a inserção chinesa no país. Segundo os autores, “O grande desafio brasileiro, conduzido a termo com êxito, repete a história: assim como os norte-americanos desejavam o mercado brasileiro de manufaturados nos anos 1950 e foram forçados a investir na industrialização brasileira,

De modo geral, essa tendência entre a diminuição da participação norte-americana e a ascensão da China encontrada no Brasil, em verdade pode ser considerada como um recorte do que vem se tornando cada vez mais intensificado no âmbito sistêmico, isto é, o declínio do primeiro e a ascensão do segundo. De fato, enquanto que a China ampliava sua influência pelo mundo, inclusive, forjando parcerias estratégicas com Brasil, Venezuela, Argentina, México e Peru (PIRES; SANTILLAN, 2014), países que, grosso modo, pertencem à zona de influência norte-americana. Em contrapartida, Washington busca aproveitar de sua recuperação econômica pós-crise financeira de 2008, criando estratégias direcionadas à restrição do avanço dos emergentes, no geral, e, em específico, da China.

Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado na Parceria Transatlântica, iniciativa criada em 2013 e voltada à construção de uma zona de livre comércio entre EUA e a União Europeia (PECEQUILO, 2014). Além desta parceria, outro exemplo diz respeito à Parceria Trans-Pacífico (TPP), cujo principal objetivo é criar uma área de livre mercado envolvendo países como Peru, Chile, Estados Unidos, Japão, Austrália, dentre outros, e, conseqüentemente, excluir a China (PIRES, 2013). Em síntese, é junto a este cenário internacional cada vez mais competitivo e direcionado ao continente asiático, que a interação entre o Brasil e o Atlântico Sul acabaria sendo impactada.

6.1.1 A dimensão do Atlântico Sul durante a administração Rousseff

Ao longo de todo este trabalho, tornou-se claro a relação entre Atlântico Sul e as grandes potências. Inicialmente, Portugal e Espanha foram às potências europeias que dominaram a região. A simbologia de tal predomínio pode ser encontrada no Tratado de Alcaçovaz de 1479, este que garantia o controle das ilhas Canárias a Espanha, e, para a coroa portuguesa, o controle de todas as terras ao Sul das Canárias e a oeste da Guiné; a manutenção do controle da rota marítima que ligava a Europa ao Oceano Índico; e, em torno de um século de expansão portuguesa sem grandes contestações por parte de outras potências europeias (NEWITT, 2004; MODELSKI; THOMPSON, 1988; PENHA, 2011).

Posteriormente, Holanda e, destacadamente, a Inglaterra também estiveram presentes no Atlântico Sul. Ao longo da primeira metade do século XVII, os holandeses buscaram

assim desejava a China exportar manufaturados para o Brasil e está sendo convencida a mudar de atitude e facilitar investimentos diretos no país. Entre 2010 e 2013, os investimentos diretos chineses no Brasil aproximam-se de 30 bilhões de dólares, oitavo mercado de destino no mundo, o que torna o Brasil diferente de seus vizinhos latino-americanos”.

controlar territórios nas margens do Atlântico Sul (Salvador e Recife no lado americano, e Angola no lado africano) (PENHA, 2011; FAUSTO, 1994; 2007). Diferentemente destes, à Inglaterra buscou adequar a região a seus interesses, mantendo intensa relação comercial com os países recém-independentes da América do Sul, proibindo o tráfico negreiro no Atlântico Sul e controlando territórios como Ilha de Santa Helena (1659), Geórgia do Sul (1775), Ilha de Ascensão (1815), Tristão da Cunha (1816), *Falkland Islands*/Ilhas Malvinas (1833), dentre outros (ENGLAND, 2012; PEREIRA, 2012). Em linhas gerais, o desejo frustrado da Holanda e o controle, por parte da Inglaterra, de diversas ilhas espalhadas pela região, refletiam o englobamento do Atlântico Sul na disputa pela hegemonia no sistema interestatal.

Embora a atual conjuntura internacional seja diferente daquelas existentes durante séculos passados, bem como os atores envolvidos também, em verdade é possível indicar que a partir da primeira década do século XXI, o Atlântico Sul ainda é alvo de potências externas, bem como tende a ser englobado na disputa entre duas grandes potências da atualidade. Referente à presença de potências externas, um exemplo que ilustra tal condição refere-se à manutenção do controle inglês das ilhas Malvinas e a não aceitação deste domínio por parte da Argentina.

De modo geral, desde a guerra de 1982 a tendência na relação dos países foi intercalar dois tipos de interação. O primeiro era de aproximação, e, neste caso, destacam-se iniciativas como a Declaração Conjunta apresentada nas Nações Unidas em 1989, a qual indicava o retorno das relações diplomáticas entre Argentina e a Inglaterra; e a Declaração de 1990, quando, além da reabertura das embaixadas e consulados em ambos os países, foi indicado que qualquer movimentação militar desenvolvido por um dos países deveria ser avisado ao menos 25 dias antes para o outro (VALÉRIO; HENTZ, 2013). Em sentido oposto, o segundo tipo de interação refere-se ao conflito de interesses, este motivado principalmente pela descoberta e exploração de petróleo na ilha.

Por um lado, a Inglaterra autorizou empresas a realizarem perfurações com o intuito de encontrar recursos energéticos nestes territórios. Inicialmente, as perfurações ocorreram em 1998 e não foram concluídas visto que o preço do petróleo era muito baixo, fator que não estimulava a exploração deste recurso energético. No entanto, com o preço do barril a US\$ 125,00, o que se viu foram empresas como a *Borders and Southern Petroleum*, buscarem, constantemente explorar a região. Por outro, a administração Kirchner (2007-2015) voltou-se, via carta enviada as Nações Unidas, a denunciar Londres pela militarização da região, visto que a Inglaterra, além de contar com 1.640 soldados, uma fragata, helicópteros, aviões de

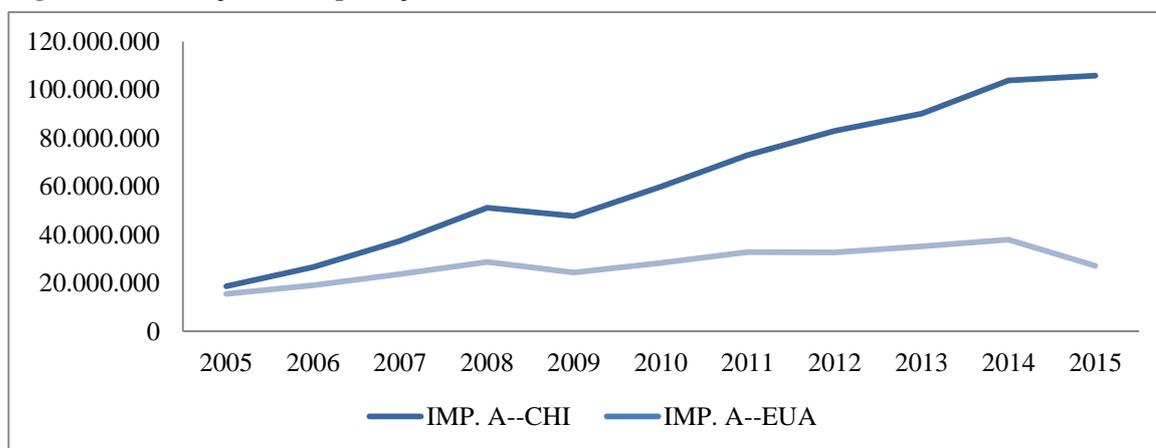
carga, caças, dentro outros meios, tinha enviado um submarino nuclear e seu principal navio de guerra, o *HMS Dauntless* (VALÉRIO; HENTZ, 2013; VIDIGAL, 2014).⁷

Paralelamente a esta disputa Buenos Aires e Londres, o Atlântico Sul também vem passando por uma nova fase de englobamento na disputa entre duas grandes potências da atualidade, isto é, Estados Unidos e China. Conforme indicado anteriormente, enquanto Beijing tem em Nigéria, Angola, República do Congo e Guiné Equatorial, quatro dos cinco principais fornecedores africanos de petróleo; empresas como a *Chevron-Texaco*, a *Exxon Mobile*, a *Marathon Oil* e a *Kosmos Energy*, são exemplos de petrolíferas norte-americanas que buscam atuar cada vez mais no Golfo da Guiné (VISENTINI, 2014).

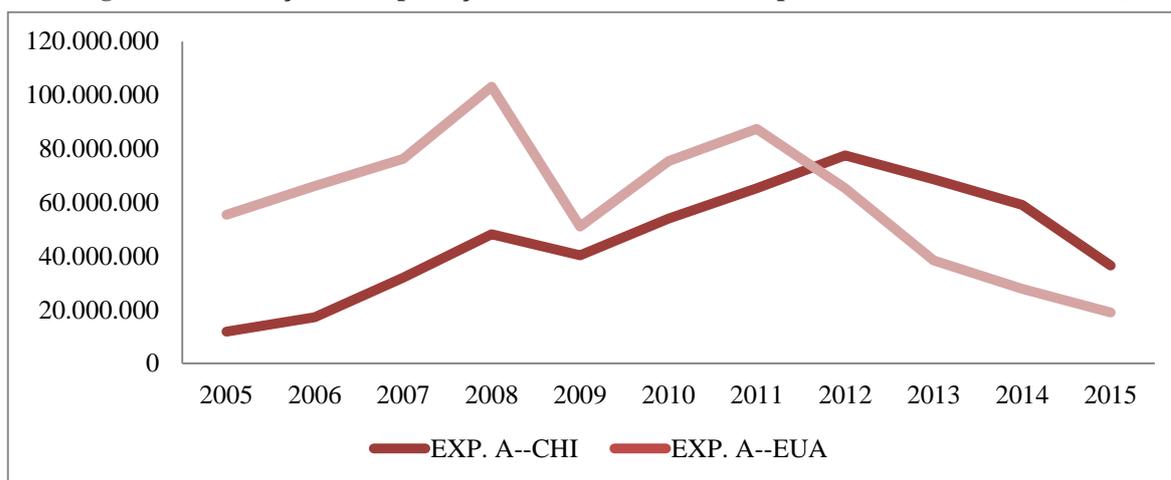
Além disso, junto ao interesse econômico, há também a atuação dos EUA no âmbito militar. Primeiramente, tal presença pode ser encontrada ainda durante a administração Lula, em 2008, quando houve a reativação da IV Frota, esta criada em 1943 e desativada em 1950, cujo principal objetivo é policiar as águas da América Central, Caribe e América do Sul; e em 2009, com o retorno do programa de vigilância do Golfo da Guiné, este que havia sido utilizado entre 1985 e 1995, e a partir de 2009 passou a contar com diversos radares voltados a vigilância e a segurança da região (BARBOSA, 2015).

Essa tendência tanto econômica quanto militar encontrada no Atlântico Sul também pode ser encontrado no continente africano, este que também se torna cada vez mais englobado nesta disputa entre China e Estados Unidos. No âmbito econômico, vale ressaltar que Beijing iniciava a segunda década de 2000 tornando-se cada vez mais presente neste continente. De fato, se este país fortalecia seus laços com os países sul-americanos, na outra margem do Atlântico Sul, a China se transformava no principal parceiro comercial do continente africano (ITC, 2017). Reflexo disso pode ser encontrado nas figuras abaixo:

⁷ Segundo Vidigal, (2014, P. 22), “[...] ao rememorar os acontecimentos de 2 de abril de 1982, no 32º aniversário do conflito, Cristina Kirchner procedeu ao lançamento de uma cédula de cinquenta pesos com a imagem das ilhas, exibiu uma bandeira que fora hasteada nas Malvinas, por 36 horas, em 1966, e fez duros questionamentos – ou provocações, sob outro ponto de vista – ao governo britânico.”

Figura 30 – Evolução das importações do continente africano da China e Estados Unidos (U\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em ITC (2017)

Figura 31 – Evolução das exportações do continente africano para China e EUA (U\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em ITC (2017)

De acordo com os dados do *International Trade Centre* (ITC), o ano de 2012 marcou a transformação nas relações comerciais entre o continente africano, China e Estados Unidos. Por um lado, quando comparado às importações africanas de produtos chineses e norte-americanos, desde o início dos anos 2000 Beijing já era o principal exportador de produtos para o continente africano. De fato, se em 2005 a China exportava U\$ 18,6 bilhões e os EUA U\$ 15,5, em 2015, o que se viu foi o aumento exponencial chinês, U\$ 105,8 bilhões, enquanto que os valores dos EUA foram de U\$ 27,04 bilhões. Por outro, se em 2005 as exportações africanas para a China foram de U\$ 11,8 bilhões e para os norte-americanos eram de U\$ 55,3 bilhões, em 2012, houve a inversão, visto que para os chineses foram exportados U\$ 77,6

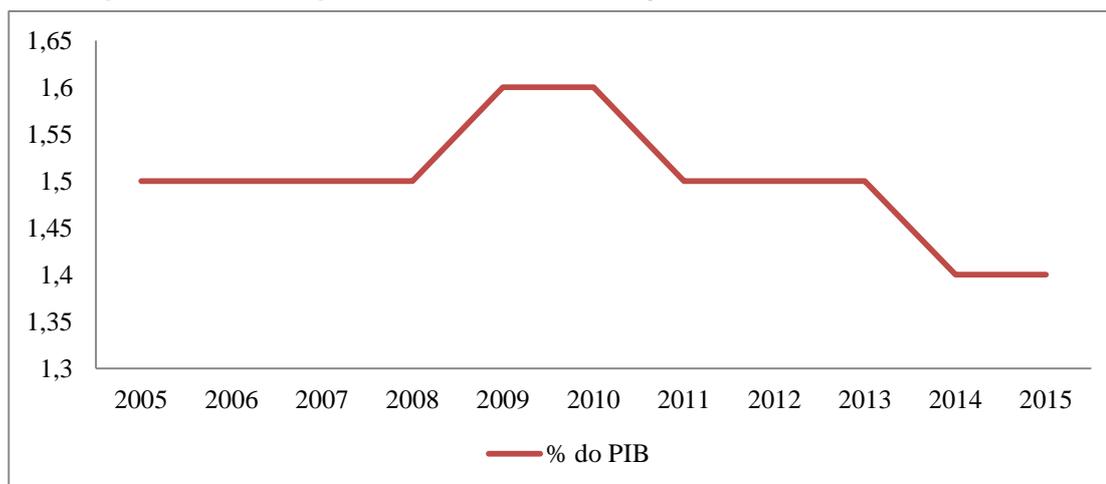
bilhões e para os EUA US\$ 65,3 bilhões (ITC, 2017). Em síntese, a partir da segunda década do século XXI, Beijing tornava-se cada vez mais influente no continente africano.

Enquanto que no âmbito econômico os EUA perdem espaço para a China, no âmbito securitário torna-se cada vez mais intensa a presença norte-americana neste continente. Neste caso, além da vigilância do Golfo da Guiné, Washington desenvolveu o *U.S African Comand* (AFRICOM), divisão de defesa que articula a presença norte-americana em territórios da África Ocidental e Meridional (PEREIRA, 2013), que, inclusive, utiliza como base de apoio uma das ilhas pertencentes à Inglaterra, no caso, a Ilha de Ascensão (BARBOSA, 2015).

De modo geral, conforme analisado anteriormente, são três as características chaves da relevância estratégica da bacia sul-atlântica para o Brasil, isto é, o Atlântico Sul como rota de comunicação, o Atlântico Sul como elo entre Brasil e continente africano e o Atlântico Sul como região fornecedora de recursos naturais, especificamente de petróleo. Nesse sentido, a disputa entre Argentina e Inglaterra envolvendo a militarização ou não da região - cenário que desde a descoberta e exploração de petróleo a partir da década de 1970, tende a ser amplamente combatido por Brasília -, e a tendência de Washington e Beijing intensificarem a maior presença no continente africano, e no Golfo da Guiné acabavam por afetar o cálculo estratégico de Brasília.

Em certa medida, quando analisado a administração Rousseff (2011-2016), é possível indicar que a atuação no Atlântico Sul seguiu as mesmas características encontradas em outros temas abordados na política externa desta gestão, isto é, também passou por avanços e retrocessos. Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado nas políticas de Defesa e Segurança adotada pelo país. Neste caso, semelhantemente as administrações anteriores, houve a tendência em manter baixo o repasse de recursos às forças armadas, em média de 1,5% do PIB entre 2011 e 2013 e em torno de 1,4% entre 2014 e 2015 (SIPRI, 2016). Graficamente:

Figura 32 - Porcentagem do PIB destinado às Forças Armadas entre 2005 e 2015 (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em SIPRI (2016).

Embora havendo o declínio da participação dos recursos direcionados as forças armadas no PIB do país no biênio 2014-2015 se comparado com o triênio 2011-2013, é perceptível que o Atlântico Sul, no âmbito securitário, manteve-se importante para o país. De fato, se durante a administração Lula houve a criação da Amazônia Azul, da END e da PDN, durante a administração Rousseff é desenvolvido uma quarta, se não mais importante iniciativa que destaca a importância do Atlântico Sul para o país, no caso, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Desenvolvido em 2012, o LBDN engloba diversos pontos já encontrados ou na PDN, ou na END, ou em ambos os documentos, tais como o surgimento de uma ordem internacional multipolar; o destaque dado à ampliação do conceito de segurança, este caracterizado pela expansão de novas formas de ameaças, tais como a biopirataria, desastres naturais, atos terroristas, dentre outros; a necessidade do Brasil desenvolver sua capacidade militar como meio de o país se defender de ameaças externas; e a importância do país em valorizar a dissuasão para a defesa de seu entorno estratégico, no caso, a América do Sul, Atlântico Sul e continente africano (BRASIL, 2012).⁸

Referente ao Atlântico Sul, a LBDN indica a relação de dependência entre o país e a bacia sul-atlântica. Primeiro, porque é na região litorânea brasileira que a maior parte da

⁸ De acordo com o LBDN (2008, p. 28) “Novos temas — ou novas formas de abordar temas tradicionais — passaram a influir no ambiente internacional deste século. As implicações para a proteção da soberania, ligadas ao problema mundial das drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e grupos armados à margem da lei explicitam a crescente transversalidade dos temas de segurança e de defesa.”

população brasileira habita. Segundo, porque é nesta mesma região onde os principais portos brasileiros se encontram, no caso, Santos, Rio de Janeiro, Paranaguá, Recife, Salvador e Vitória, estes fundamentais para o comércio do país com diversos países do mundo. Terceiro, porque é nesta região que fica a Amazônia Azul, ou seja, onde se encontram as principais áreas de exploração de petróleo *offshore*, bem como é por onde entra o petróleo importado de outros países. Por fim, é pelo Atlântico Sul que o país busca se projetar para o continente africano (BRASIL, 2012).⁹ Em síntese, é por tais motivos que o LBDN destaca o interesse e a necessidade do Brasil em manter pacificado e seguro o Atlântico Sul.

Nesse sentido, dentro dos meios voltados a manutenção da bacia sul-atlântica pacificada, é possível encontrarmos três iniciativas no LBDN que se voltam a este fim. O primeiro refere-se à ZOPACAS, cujo objetivo seria em criar um ambiente de cooperação entre os países banhados pelo Atlântico Sul. Neste caso, durante a administração Rouseff houve o sétimo encontro, este realizado em Montevidéu, Uruguai em 2013, onde, pela primeira vez, houve uma reunião composta pelos Ministros de Defesa dos países signatários. Seguindo a mesma tendência da reunião de Luanda (2007), onde questões de segurança e defesa começaram a ganhar relevância, o documento final do encontro de Montevidéu (Declaração de Montevidéu) expressou a necessidade do enfrentamento conjunto da pirataria no Golfo da Guiné (ITAMARATY, 2017).

Já a segunda iniciativa diz respeito ao fortalecimento da Marinha Brasileira através de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, estes que se voltariam à proteção de rotas comerciais, a manutenção da livre navegação, dentre outros. Reflexo disso pode ser encontrado em dois programas, o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER), este direcionado ao desenvolvimento da capacidade de projeção e construção de navios-escolta e navio de apoio logístico, e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), iniciativa em parceria com a França cujo principal objetivo é o desenvolvimento tanto de submarinos convencionais e de propulsão nuclear. Por fim, a criação do chamado Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), cujo objetivo é monitorar o litoral brasileiro (BRASIL, 2012).¹⁰

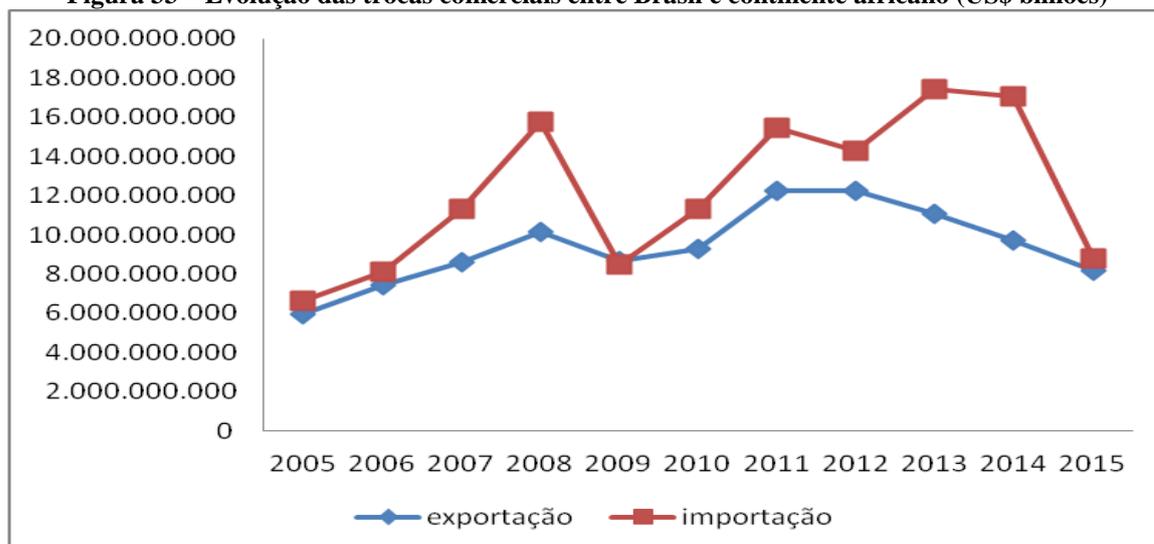
⁹ Embora não seja o intuito deste artigo, vale destacar importância dada pela LBDN acerca da América do Sul, neste caso, com destaque a UNASUL. De acordo com o documento, “[g]anha relevância [...] a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que se tem revelado um instrumento para a solução pacífica de controvérsias regionais, para a proteção da democracia na América do Sul, para o fortalecimento do diálogo entre os Estados- membros e para a progressiva formação de uma base industrial de defesa sul-americana” (BRASIL, 2012, p. 34).

¹⁰ Em linhas gerais, o SisGAAz “[f]oi projetado para se tornar o principal sistema de comando e controle da Marinha e prevê a gestão das atividades ligadas ao mar que envolvam vigilância, monitoramento, prevenção da

Paralelamente as iniciativas indicadas pelo LBDN, outra característica que envolveu o Atlântico Sul durante a administração Rouseff diz respeito a continuidade da estratégia desenvolvida pela administração Lula em manter a região sul-atlântica como uma plataforma de interação e formação de parcerias estratégicas entre os países de suas margens. Neste caso, uma primeira iniciativa que simbolizou esta manutenção pode ser encontrado na participação de Brasília, tanto no MERCOSUL quanto na UNASUL, em adotar meios que favorecessem a Argentina em sua reivindicação junto a Inglaterra com relação às Ilhas Malvinas. No MERCOSUL, adotou-se junto com os outros membros o acordo de proibição de receber em seus respectivos portos navios com a bandeira das Ilhas Falklands. Já na UNASUL foi adotada a declaração conjunta que não apenas criticava a presença militar da Inglaterra nessas ilhas, bem como exortava Londres a procurar soluções pacíficas para esta crise (VALÉRIO; HENTZ; 2013).

Uma segunda iniciativa diz respeito a interação entre o Brasil e os países africanos. Por um lado, houve a continuidade no interesse por esta política, inclusive, o bom relacionamento com o continente africano foi importante para Brasília garantir a vitória de seu representante, Roberto Azevedo, na disputa pela presidência da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que os votos adquiridos do continente africano e da América do Sul foram importantes para tal conquista (SARAIVA, 2014). Por outro, esta continuidade não foi acompanhada pela intensificação ou avanço nas relações, primeiramente porque uma das principais características da administração anterior não foi utilizada por Rouseff, no caso, a diplomacia presidencial, fator que demonstrou o descompasso entre a priorização da administração Rouseff pelos desafios internos, e o baixo interesse por temas internacionais (SARAIVA, 2014). Em segundo lugar, porque não houve aumento de projetos direcionados ao continente, em verdade, o que se viu foi a diminuição destes. Reflexo disso pode ser encontrado no declínio comercial entre Brasil e o continente africano, este representado na figura abaixo:

poluição, recursos naturais, entre outras. O Sistema visa ao incremento do conhecimento sobre o ambiente marítimo e o posicionamento, caso necessário, dos meios operativos disponíveis para responder prontamente às crises ou emergências que ocorram no litoral brasileiro” (BRASIL, 2012, p. 71-72).

Figura 33 – Evolução das trocas comerciais entre Brasil e continente africano (US\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MICES (2017)

Por fim, uma última e não menos importante iniciativa que simbolizava o englobamento do Atlântico Sul a dinâmica Sul-Sul refere-se ao IBAS e o BRIC. Conforme visto anteriormente, tais iniciativas assemelham-se no que se refere à busca por reformas no sistema interestatal que garanta maior participação dos países periféricos na governança global; se diferem em seus respectivos objetivos, uma vez que o IBAS busca a reforma no CSNU, garantindo a Brasil, Índia e África do Sul a participação como membro permanente e o BRIC volta-se a intensificação de um mundo unipolar para multipolar e a restrição das potências ocidentais no sistema interestatal. Entretanto, o que se viu foi o descompasso entre o enfraquecimento do IBAS e a priorização do BRIC. Primeiramente, porque a entrada da África do Sul no BRIC, passando a ser chamado de BRICS, acabou por ofuscar o IBAS (CERVO; LESSA, 2014). Em segundo, porque um dos principais interesses da administração Lula foi deixada em segundo plano, no caso, o interesse em tornar o Brasil em membro permanente do CSNU (SARAIVA, 2014). Logo, semelhantemente a interação entre Brasília e os países africanos, o descompasso entre IBAS e BRIC acabou por simbolizar o retrocesso na importância do Atlântico Sul para o país.

6.2 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ÁFRICA DO SUL DURANTE A ADMINISTRAÇÃO ZUMA: CONTINUIDADE OU RUPTURA?

Passado a renúncia de Mbeki e a breve administração Motlanthe (2008-2009), iniciava-se na África do Sul a administração Zuma (2009-).¹¹ No curto prazo, especulava-se algumas mudanças tanto no âmbito interno como no externo ao país, uma vez que Zuma trazia na base de apoio grupos como o *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), do *South African Communist Party* (SACP), e da *ANC Youth League* (ANCYL), estes contrários às políticas adotadas pela administração anterior. Inclusive, o ANCYL sob a liderança de Julius Malema (2008-2012) trazia em seu discurso o abandono do livre-mercado e a nacionalização de bancos e indústrias mineradoras (HUGHES, 2011).

Se no plano interno esperava-se da administração Zuma atuação direcionada ao rompimento com o desemprego, em garantir o acesso e melhorar as condições de saúde e educação para grande parcela da população, enfim, em encontrar soluções a desafios herdados do regime *apartheid* que não haviam sido resolvidos pelas administrações anteriores. No âmbito externo, as expectativas giravam em torno da política externa que passaria a nortear as ações de Pretoria nos âmbitos regional e mundial. Inicialmente, a possibilidade de ocorrer grandes alterações na política externa sul-africana ganhou força com a transformação do então *Department of Foreign Affairs* (DFA) em *Department of International Relations and Cooperation* (DIRCO). Para Landsberg (2010), esta transição trazia dois objetivos. No plano interno, sua finalidade encontrava-se relacionada no convencimento da sociedade civil acerca da importância da política externa. Já no âmbito internacional, a transformação objetivava demonstrar aos países africanos que a África do Sul manter-se-ia fiel ao caráter não hegemônico de sua atuação no continente.

Embora a transformação da DFA em DIRCO simboliza-se possíveis grandes transformações, em verdade, quando analisado a política externa adotada desde o início de sua administração, é possível indicar a continuidade de alguns pontos que nortearam a atuação sul-africana ao longo das administrações anteriores, tais como a valorização da democracia, a busca pelo desenvolvimento econômico, o respeito ao multilateralismo, a resolução de conflitos através do diálogo, a diversificação e a ampliação de parcerias estratégicas e a

¹¹ Vale ressaltar que durante o período em que esteve a frente da presidência sul-africana Kgalema Motlanthe (2008-2009) manteve-se fiel as políticas adotadas pelo governo Mbeki (1999-2008). Segundo Landsberg (2012b, p. 8), o apoio as RECs, a manutenção da África como prioridade para Pretoria, foram duas das diversas características que, “Em suma, a mudança de Mbeki para Motlanthe foi marcada pela continuidade, e não pela mudança”.

continua priorização do continente africano (LANDSBERG, 2012b, 2012c, SPIES, 2010). Referente à inserção regional, Zuma havia assumido um país que entrava na segunda década do século XXI mantendo relações diplomáticas com 47 países africanos (LANDSBERG, 2012b), e em um intenso processo de inserção política e econômica no continente, logo, seria pouco provável a não continuidade desta inserção.

Nesse contexto uma característica que, inicialmente havia sido criada pela administração Mbeki e que se manteve relevante na administração Zuma diz respeito à Agenda Africana. Entretanto, quando analisada suas duas interações defendidas por esta iniciativa (África do Sul e o continente; e África do Sul e o mundo), é possível encontrarmos algumas diferenciações quando comparadas com a administração anterior. No que diz respeito à relação África do Sul e continente africano, tonou-se claro que sua relevância passou a caminhar lado a lado a proposta de Zuma em dinamizar as relações econômicas entre as partes. Ainda que durante a presidência de Mbeki a chamada diplomacia econômica já vinha ganhando espaço na política externa sul-africana (HUGHES, 2011), é na atual administração do ANC que ela vem se tornando cada vez mais relevante.

Um primeiro exemplo da diplomacia econômica refere-se à criação ou manutenção de acordos bilaterais no âmbito econômico. Exemplo disso pode ser encontrado nos chamados *Business Forums*, forjado com países como Nigéria, Senegal, Tanzânia, Namíbia, Zâmbia e, destacadamente, Angola. A busca em fortalecer os laços com Angola encontra-se apoiado no impressionante desempenho econômico que este país vem apresentando desde os anos iniciais da primeira década do século XXI, desempenho este impulsionado, principalmente, pela venda de petróleo. Reflexo dessa dependência pode ser encontrado tanto na composição do PIB, em que o setor industrial participa com 68%, enquanto os setores primários e terciários com 8% e 22% respectivamente, como também no comércio exterior, cuja venda do petróleo corresponde a 99% das exportações angolanas (CUNHA, 2012).

Tal desempenho econômico vem garantindo a Angola a possibilidade em romper com as sequelas da guerra civil, tais como o crime organizado, a corrupção, o tráfico de drogas e de diamantes, e em criar meios que inativem as cerca de 8 milhões de minas terrestres distribuídas principalmente nas regiões fronteiriças (CEPIK; JORNADA, 2012). Soma-se a isso, a necessidade em melhorar a infraestrutura do país, esta que também foi danificado durante a conflagração angolana (CUNHA, 2012). E é baseado nestes desafios que a administração Zuma vem buscando atuar, fortalecendo a Câmara de Comércio África do Sul-Angola, bem como garantindo que empresas sul-africanas atuem cada vez mais em solo

angolano.¹² Nesse sentido, torna-se compreensível porque Luanda foi o primeiro país africano a receber visita de Zuma, cuja delegação contou com a participação de 150 empresários, o maior número de empresários participantes em uma visita oficial.¹³

Paralelamente a formulação de acordos bilaterais de cunho econômico, um segundo exemplo desta diplomacia econômica pode ser encontrado em dois projetos que a administração Zuma vem se pautando, no caso, à consolidação do *SADC Free Trade Area* (SADC-FTA) - lançado ainda durante a administração Mbeki - e à construção de uma zona de livre comércio baseada na integração entre a SADC, a *East African Community* (EAC), e a *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA). Em linhas gerais, a partir de investimentos em estradas que ligam o Cairo (Egito) a *Cape Town* (África do Sul), este projeto busca dinamizar o comércio entre os países pertencentes a estes blocos econômicos sub-regionais.

Para a realização de tais iniciativas, a administração Zuma também vem trabalhando em duas iniciativas que, em síntese, tornam-se importantes para a viabilidade das áreas de livre comércio anteriormente indicadas, no caso o *Presidential Infrastructure Champion Initiative* (PICI), e o *Programme for Infrastructure Development in Africa* (PIDA). Grosso modo, o PICI se destaca por focar-se na construção da rodovia que ligará o Níger a Argélia (trans-Sahara), no gasoduto entre Nigéria e Argélia, na rodovia que melhorará a ligação entre o Norte e o Sul da África do Sul, dentre outros projetos (PICI, 2011). Já o PIDA volta-se a construção do corredor Cairo-Cape Town -, em criar meios que garantam o fim do déficit energético existente no continente, na instalação de rede de fibra óticas que englobe quase

¹²Conforme indicado por Zuma (2009d, não paginado, tradução nossa) em discurso realizado em Luanda, “Um número de empresas sul-africanas já se encontram envolvidas neste setor. Outros setores em que as empresas da África do Sul tem investido são a mineração, habitação, alimentícia e bebidas, hotéis e lazer, bancos [...] O know-how sul-africano em áreas como a agricultura, a tecnologia de informação, são um outro ativo que poderiam ser traduzidos em oportunidades de negócios. [...] Por exemplo, existem oportunidades voltadas as empresas sul-africanas de segurança que podem desempenhar um papel significativo na erradicação de minas terrestres. [...] Além de fornecer um estímulo econômico, isso pode impulsionar a atividade agrícola, visto que a terra seria liberada para sua melhor utilização”.

¹³ O interesse em fortalecer os laços econômicos entre os países pode ser encontrado em seu discurso realizado no *South Africa-Angola Business Forum*, ocorrida em Luanda, Angola, em 2009, quando Zuma indicou que “Nossos países e os nossos povos têm uma história nascida na luta. Isto foi um progresso natural importante que agora nós leva ao fortalecimento das nossas relações através da cooperação social, econômica e política. [...] Nós concordamos que ainda não começamos a explorar o enorme potencial que existe para a cooperação econômica. É por isso que eu decidi trazer uma delegação grande de empresários para Angola. [...] Os nossos 150 maiores empresários compõe a maior delegação empresarial já formada pela África do Sul em uma visita oficial. Isso indica a seriedade com que encaramos as nossas relações com o nosso país irmão” (ZUMA, 2009, não paginado, tradução nossa).

todo o território africano, entre outras iniciativas que demonstram ser importantes para a manutenção do crescimento africano (PIDA, 2012).¹⁴

Paralelamente a diplomacia econômica, a interação entre África do Sul e continente africano prevista na Agenda Africana também pode ser encontrada na busca pela pacificação do continente, seja através do apoio a missões de *peacekeeping* e *peacemaking*, seja por meio do auxílio à reconstrução de países pós-conflito (LANDSBERG, 2010, 2012b, 2012c). No entanto, se no âmbito econômico a tendência foi o êxito, na resolução de desafios relacionados a questões securitárias, o que se viu foi a dificuldade da administração Zuma em atuar nesta área. Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado na Costa do Marfim, país que desde 2002 encontrava-se polarizado entre Laurent Gbagbo e Alassane Ouattara (LAMIM; ZOUNMENO, 2011). Neste caso, o que se viu foi à fragilidade da diplomacia presidencial de Zuma, visto que Pretoria inicialmente apoiou Gbagbo, em seguida foi fiel à escolha da UA em levar a um acordo de *powersharing*, e, por fim, voltou-se a Ouattara (LANDSBERG, 2012b).

Além da Costa do Marfim, um segundo exemplo envolvendo a dificuldade da atuação sul-africana em cenários de crise pode ser encontrado na Líbia, país cuja crise política existente nos anos iniciais da segunda década de 2000 foi símbolo da chamada Primavera Árabe. De modo geral, seja motivado pelo desemprego, seja relacionado à busca por maior liberdade política e erradicação da corrupção (AJAMI, 2012, JOFFÉ, 2011) a chamada Primavera Árabe pode ser entendida como o conjunto de revoltas populares que passaram a acontecer em alguns países do mundo árabe, que no caso tunisiano, egípcio e yemenita, pôs fim aos regimes de Zine el-Abidine Ben Ali, Hosni Mubarak, Ali Abdullah Saleh, respectivamente.

No caso líbio, duas foram às dificuldades da administração Zuma em atuar na pacificação do país. A primeira foi de ordem regional, uma vez que Pretoria inicialmente apoiou as resoluções 1970 - esta que, no geral, embargava a venda de armas para o governo

¹⁴Segundo o PIDA (2012, p. 1-2, tradução nossa), “É nitidamente evidente a necessidade africana de infraestrutura: a demanda de energia vai aumentar de 590 terawatts-hora (TWh) em 2010, para mais de 3.100 TWh em 2040, correspondendo a uma taxa média de crescimento anual de cerca de 6%. Para manter o ritmo, a capacidade de geração de energia instalada deve subir dos níveis atuais de 125 gigawatts (GW; comparáveis com o Reino Unido) a quase 700 GW em 2040. [...] Os volumes de transporte vai aumentar 6-8 vezes, com destaque para aumento de até 14 vezes para alguns países sem acesso ao mar. O rendimento dos Portos aumentaram de 265 milhões de toneladas em 2009, para mais de 2 bilhões de toneladas em 2040. [...] A necessidade de água vai impactar, ecologicamente, algumas bacias hidrográficas - inclusive a do Nilo, Níger, Orange e as bacias do Volta. [...] A tecnologia de informação e comunicações (TIC) demandará um aumento em em 20 vezes antes de 2020, da banda larga existente no continente. A demanda de cerca de 300 gigabits por segundo em 2009, chegará a 6.000 gigabits por segundo até 2018”.

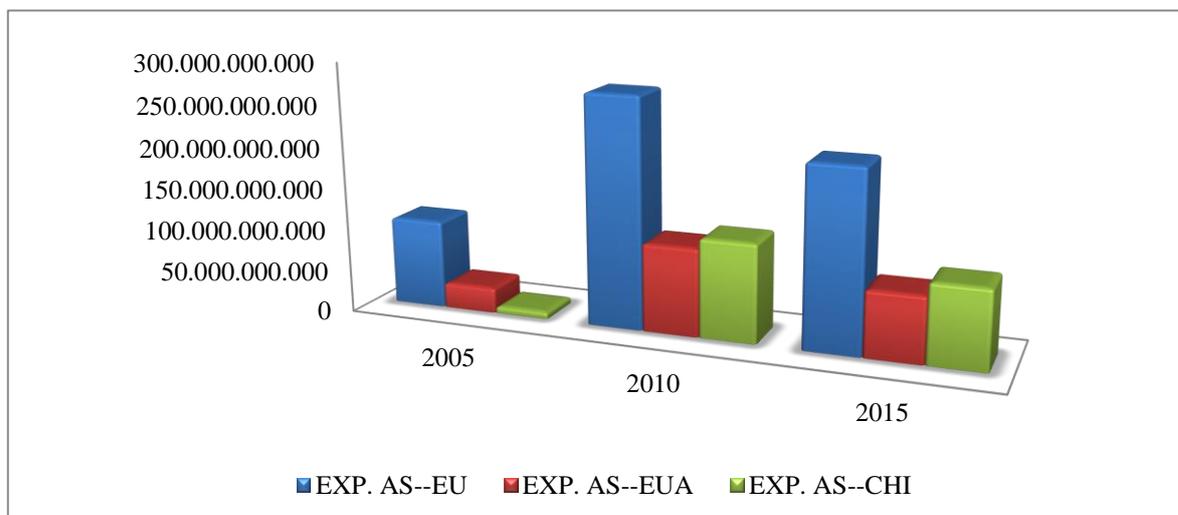
lívio (SECURITY COUNCIL, 2011a) e 1973 - que criava uma zona de exclusão área (SECURITY COUNCIL, 2011b) e, posteriormente, ao considerar que a finalidade desta intervenção militar era levar ao fim a administração Ghadaffi, não aceitou o Conselho de Transição Nacional (CTA) como legítimo representante do povo lívio. Tal posicionamento caminhou em sentido oposto ao escolhido por um de seus principais parceiros estratégicos no continente africano, a Nigéria, país que não apenas aceitou o CTA como representante do povo lívio, como também, buscou incentivar outros países africanos a fazerem o mesmo (LANDSBERG, 2012d).

Já a segunda dificuldade que se tornou claro e, em certa medida, se encaixa na segunda interação prevista pela Agenda Africana (África do Sul e o mundo), diz respeito ao âmbito internacional, neste caso, mais especificamente às diferenças entre Pretoria e os membros da OTAN acerca desta intervenção. Embora baseada no R2P e legitimada pelas resoluções anteriormente indicadas, a intervenção na Líbia acabou por demonstrar a existência de um descompasso entre os interesses de Pretoria e aqueles esperados pelas potências tradicionais.¹⁵ Por um lado, a administração Zuma, em um determinado momento, interpretou as sanções imposta à Líbia como direcionadas à manutenção dos direitos humanos e a proteção da população civil. Por outro, países como Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, cujo principal objetivo girava em torno do termino da administração Ghadaffi, objetivo este alcançado no mês de outubro de 2011, quando o então líder lívio foi morto por grupos contrários a sua administração.

Paralelamente as divergências entre África do Sul e potências tradicionais anteriormente indicadas, a interação entre Pretoria e o mundo também foi marcada por transformações no âmbito econômico. Evidentemente que a União Europeia manteve-se como principal parceiro comercial da África do Sul, no entanto, ao longo dos anos 2005 e 2015, o que se viu foi a China ultrapassar os EUA, transformando-se no segundo maior parceiro comercial da África do Sul. Graficamente,

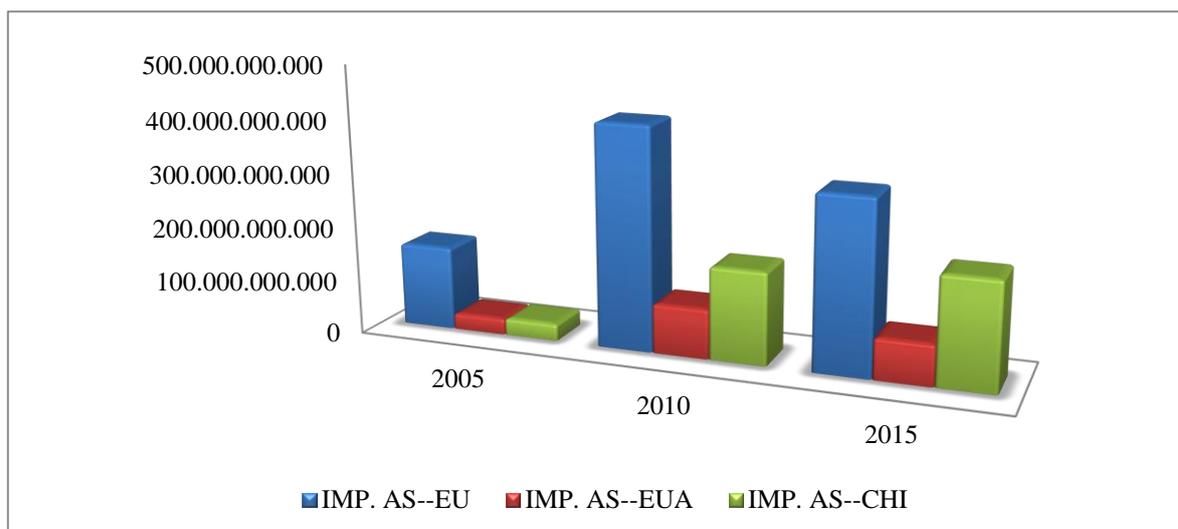
¹⁵ Segundo o documento de criação do R2P, *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), entende-se que a R2P traz como “Princípio Básico: a soberania do Estado implica responsabilidade, e a responsabilidade primária de proteção de seu povo encontra-se com o próprio Estado. [...] Quando uma população está sofrendo sérios danos, como resultado de guerras internas, insurgências, repressão ou o fracasso do Estado, e o Estado nesta situação não quer ou não consegue deter ou evitar isto, o princípio da não-intervenção recai sobre a responsabilidade internacional em proteger [...]” (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa).

Figura 34 – Evolução das exportações sul-africanas para União Europeia, Estados Unidos e China (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017)

Figura 35 – Evolução das importações Sul-Africanas da União Europeia, Estados Unidos e China (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017)

Em números, enquanto que em 2005 as exportações sul-africanas para EUA e China eram de, respectivamente, ZAR\$ 30.456.024,154 e ZAR\$ 8.456.249,474; em 2015, os valores eram de ZAR\$ 78.570.360,988 e ZAR\$ 94.372.953,431, respectivamente. Além disso, neste mesmo período as importações sul-africanas advindas dos EUA somavam ZAR\$ 30.259.829,171 e da China ZAR\$ 32.070.892,524 em 2005; em 2015 tais valores eram de ZAR\$ 76.283.766,177 (EUA) e ZAR\$ 199.401.199,958 (China), respectivamente (DTI, 2017). De modo geral, é possível indicar que a transformação da China como o segundo

principal parceiro comercial da África do Sul exemplificada com as cifras anteriormente indicadas, é parte de dois cenários que são complementares, um resultado das escolhas realizadas por Pretoria e o segundo fruto do dinamismo econômico existente no Oceano Índico.

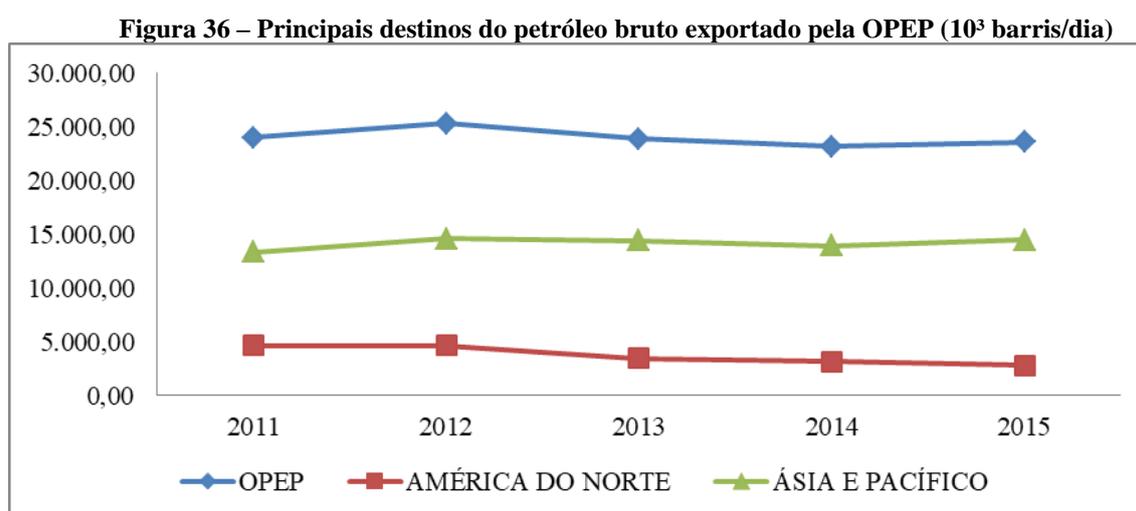
O primeiro pode ser considerado como resultante da própria Agenda Africana, uma vez que desde a administração Mbeki, Pretoria vem buscando maior aproximação com as potências emergentes. Referente à administração Zuma, o principal resultado desta escolha encontra-se em abril de 2011, quando a África do Sul passou a integrar o grupo BRIC, então renomeado para BRICS. Por um lado, o convite para se juntar a este agrupamento teve um profundo significado político e econômico à África como um todo, visto que reflete a importância que o continente vem conquistando desde o fim da Guerra Fria, esta ancorada nas transformações políticas e econômicas encontradas em diversos países africanos (NYANG'ORO; SHAW, 2000), e na posse de um território rico em recursos energéticos e minerais, condição que vem levando o continente a ser visto como uma nova zona de disputa entre potências tradicionais e emergentes.

Por outro lado, a existência deste convite reflete o interesse sul-africano em valorizar cada vez mais as relações Sul-Sul. Embora economicamente o país esteja atrás dos outros membros do BRICS, em verdade é possível encontrarmos duas qualidades que fizeram à África do Sul ser convidada a participar deste agrupamento. Primeiramente porque no âmbito regional trata-se de uma potência econômica, caracterizada por sofisticada rede de infraestrutura, e pelo dinamismo comercial, tecnológico e financeiro. Logo, como afirmado por Kornegay (2010, p. 135), em “perspectivas estratégicas externas, a África do Sul simplesmente não pode ser ignorada nos cálculos relativos à África por qualquer ator do sistema internacional”. Já a segunda qualidade encontra-se relacionada às características geopolíticas e geoeconômicas que garantem a Pretoria enormes vantagens, visto que o país faz fronteira com o Atlântico Sul e o Oceano Índico.

Este posicionamento geográfico fez e continua fazendo da África do Sul um importante ator nos cálculos estratégicos das grandes potências. No entanto, se em séculos anteriores tal posicionamento foi fundamental para ascensão da Holanda e da Inglaterra; a partir dos anos finais do século XX, o que se vê é a constituição de um novo cenário regional, este marcado não apenas pela ascensão da Índia e da China, mas também pelo dinamismo econômico existente no Oriente Médio e no continente africano. Discutindo acerca disso, Walker (2008), em artigo intitulado de “*CHIMEA - An emerging hub of the global economy*”,

constata a existência de uma nova dinâmica econômica envolvendo China, Índia, Oriente Médio (*Meddle East*) e África, esta resumida pela expressão CHIMEA.

Levando em consideração Walker (2008), é possível indicar que a CHIMEA encontra-se estruturado em dois pilares. O primeiro refere-se ao constante crescimento econômico da China e da Índia e o impacto que tal crescimento representa para os países asiáticos, africanos e aqueles pertencentes ao Oriente Médio. Em outras palavras, com o dinamismo econômico de Beijing e de Nova Déli cada vez mais dependente da importação de recursos minerais e energéticos, os países exportadores destes recursos passam a ganhar relevância. Reflexo disso pode ser encontrado na exportação de petróleo bruto advindo de países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para as principais regiões consumidoras deste recurso, a saber:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em OPEC-Annual Statistical Bulletin (2016)

De acordo com os dados da OPEP (2016), entre 2011 e 2015, metade do que foi produzido e exportado de petróleo bruto para o mundo, em média de 50% foram direcionados a região Ásia e Pacífico. Em números, se em 2011 os países-membros da OPEP exportaram 23.991.300.000 por dia, 13.325.300.000 foram direcionados para a região da Ásia e do Pacífico. Já em 2015, dos 23.569.500.000, 14.504.200.000 foram direcionados para a região asiática, com China e Índia sendo dois dos principais destinos deste recurso energético. Paralelamente a esta intensa importação de petróleo por parte da China e da Índia, a segunda característica da CHIMEA refere-se à exportação de capital para os países asiáticos, africanos e pertencentes ao Oriente Médio.

Neste caso, embora Beijing e Nova Déli sejam dois dos principais exportadores asiáticos de capital, em verdade a CHIMEA também é marcada pela exportação de capital advindo dos países do Oriente Médio. Exemplo disso pode ser encontrado no continente africano, onde o capital acumulado com a venda de petróleo por parte dos países árabes médio-orientais pode ser encontrado em 2007, com o *Millennium Finance Corporation* de Dubai buscando comprar o *Banque Atlantique* e o *Atlantique Telecom*, ambos locados na Costa do Marfim; na participação da *SABIC Group* da Arábia Saudita na construção de projetos de exploração de ferro na Mauritània (WALKER, 2008) e no aumento das trocas comerciais, visto que, se em 1990 os valores eram de US\$ 2,8 milhões, em 2008, os valores do comercio entre Oriente Médio e continente africano chegavam a US\$ 25,7 milhões (VISENTINI, 2013).

Em síntese, o cenário simbolizado pela CHIMEA transforma Pretoria em um importante ator nesta dinâmica, tanto por ser um dos países que mais recebe investimentos e que realiza comercio com diversos países da região, bem como um dos países que exporta capital, exemplo disso pode ser encontrado na entrada da MTN em solo iraniano, com investimentos direcionados a telecomunicações em torno de US\$ 1,5 bilhões (VISENTINI, 2013). Em linhas gerais, em um cenário marcado pela diminuição da participação brasileira no continente africano, acompanhado pela consolidação da CHIMEA como uma importante região econômica, é possível indicar que, direta ou indiretamente, a visão sul-africana acerca do Atlântico Sul passa a ser impactada por tais cenários.

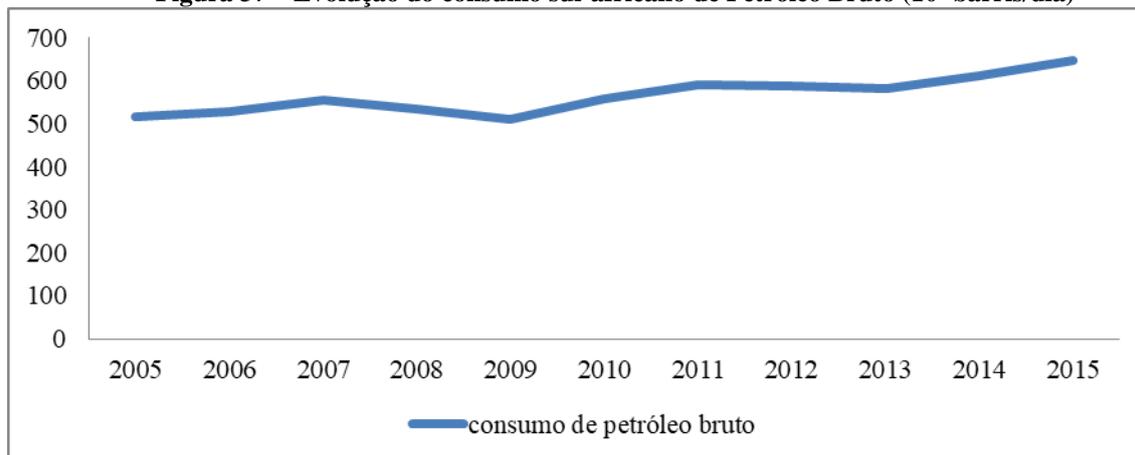
6.2.1 A África do Sul e a *Operation Phakisa*: o Atlântico Sul como parte na dinâmica da *Blue Economy*

A dinâmica econômica simbolizada pela CHIMEA acabou por salientar a importância que o Oriente Médio possui na região do Oceano Índico, como também a relação entre África do Sul e os países médio-orientais. Conforme analisado em capítulos anteriores, tal interação é antiga, remetendo ao período de dominação inglesa. Exemplos disso podem ser encontrados na participação sul-africana durante a 2ª Guerra Mundial, quando tropas sul-africanas combateram o avanço de tropas germânicas no Egito; e no recebimento de Reza Shah Pahlavi, líder iraniano que foi posto no exílio após Londres considera-lo simpatizante da Alemanha nazista (BISHKU, 2010).

Além disso, já durante a Guerra Fria, e mesmo se distanciando de grande parte dos países desta região, Pretoria manteve-se próximo de Israel, inclusive, o primeiro governante da África do Sul durante a vigência do *apartheid*, Malan (1948-1954), foi o primeiro chefe de governo a realizar visita oficial a Israel, em 1953; e manteve relações econômicas com Irã antes da Revolução Islâmica de 1979, quando 90% do petróleo importado pela África do Sul advinha deste país (BISHKU, 2010).¹⁶ No pós-*apartheid*, a relação com Israel diminuiu, entretanto, o que se viu foi a ampliação das parcerias sul-africanas na região.

Durante a administração Mandela, por exemplo, o presidente visitou países como Arábia Saudita, Egito e estabeleceu relações diplomáticas com a Palestina, enviando embaixador em 1995 para a cidade de Ramallah. Já durante a administração Mbeki (1999-2008), a Arábia Saudita voltou a receber uma visita oficial de um presidente sul-africano. Grosso modo, é possível indicar que esta maior aproximação com a Arábia Saudita possui dois significados para Pretoria. O primeiro refere-se à busca em fortalecer laços econômicos com este país via, por exemplo, formação de *join venture*, como visto entre a *South Africa's Tubular Track* e a *Saudi Arabia's Central Mining Company Investment* em 2009, cujo principal objetivo era melhorar a infraestrutura das ferrovias na Arábia Saudita (BISHKU, 2010). Já o segundo encontra-se relacionado ao aumento do consumo de petróleo realizado por Pretoria. De modo gráfico:

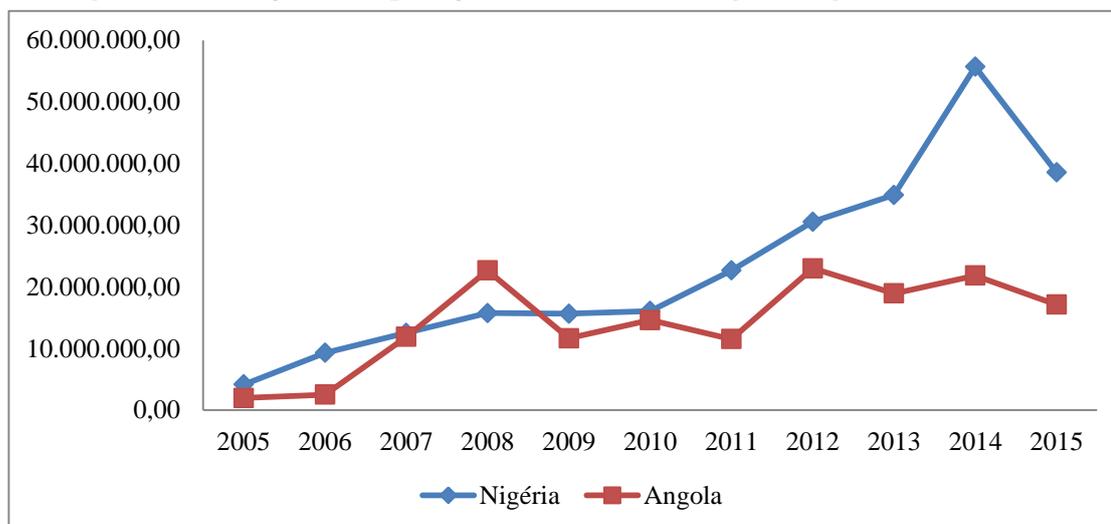
¹⁶ Discutindo acerca da relação África do Sul e Israel, Bishku (2010, p. 161-165) expõe que “As a result of the Six-Day War, France, which had been Israel’s major arms supplier, ended that relationship, and in the year prior to as well as during the Yom Kippur/Ramadan War and its immediate aftermath, almost every country in Africa severed diplomatic ties with the Jewish state. South Africa’s economy had benefitted from the closure of the Suez Canal in the Six-Day War and during the mid-1970s from the rising prices of gold, uranium and coal. Trade with Israel was on the rise, especially in diamonds, figures for which South Africa always managed to keep secret. An Israeli-South African Friendship League was established in 1968 to encourage business between the two countries. [...] By the early 1970s, diamonds, which were cut and polished in Israel, accounted for 40 percent of the country’s non-agricultural exports, a figure that would decline with the expansion of the arms industry following the Yom Kippur/Ramadan War. During the 1980s, diamonds were the second largest export earner, behind military sales, another industry that did not show up in trade figures in either country. What trade figures revealed in the early 1970s was that South Africa imported chemicals, textiles, rubber goods, pharmaceuticals, electronic equipment and specialized machinery from Israel, while exporting steel, cement, timber and sugar to the Jewish state. [...] In 1977, South Africa secretly imported 30 grams of tritium from Israel while exporting to the Jewish state 600 tons of uranium oxide; the former is a radioactive isotope of hydrogen used for boosting the fission in a thermonuclear weapon, while the later is used as a nuclear fuel.”

Figura 37 – Evolução do consumo sul-africano de Petróleo Bruto (10³ barris/dia)

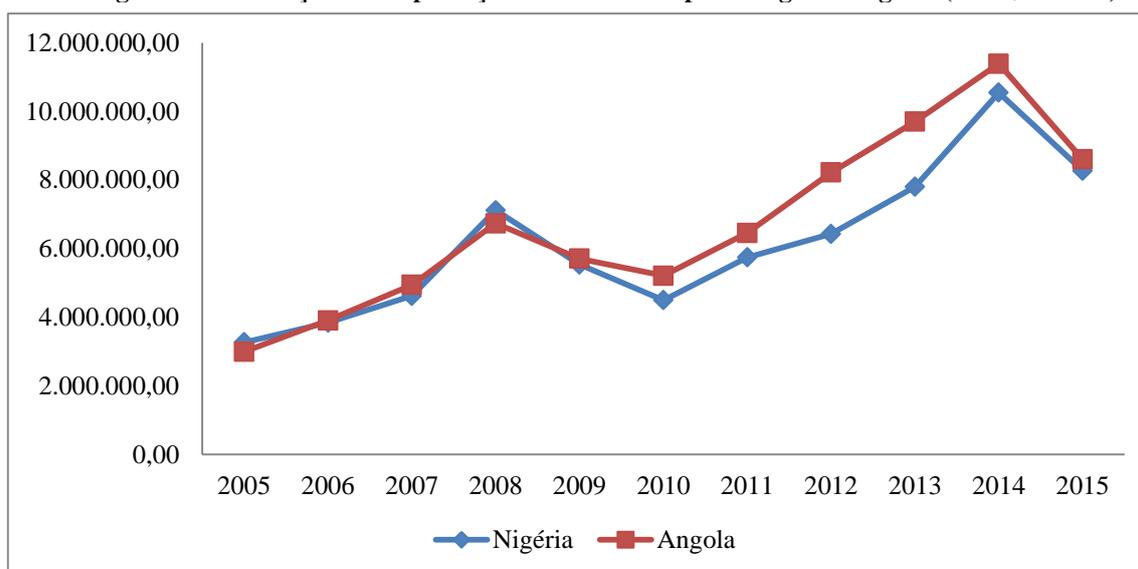
Fonte: Elaborado pelo autor com base em *Statistical Review of World Energy* (2016)

De acordo com dados do *Observatory of Economic Complexity* (OEC), é possível indicar que o aumento da demanda por petróleo bruto foi correspondido por países do Oriente Médio, preponderantemente Arábia Saudita e Irã, e do continente africano, mais especificamente, Nigéria e Angola. Segundo OEC (2017), entre 2000 e 2013, mais de 50% deste recurso energético advinha da Arábia Saudita e do Irã, chegando a cifras acima de 70% entre 2000 e 2005. No entanto, já em 2014, 43% advinham de Angola (12%) e Nigéria (31%), país que, em 2015, forneceria 53% do petróleo bruto consumido pela África do Sul.

Esse aumento da participação nigeriana e angolana no fornecimento de petróleo caminha lado a lado a tendência destes países em fortalecerem laços econômicos com a África do Sul. De fato, conforme analisado anteriormente, a administração Zuma buscou intensificar as relações com Angola, e, mesmo havendo divergências entre Pretoria e Lagos, o que se viu, no âmbito econômico, foi o aumento das trocas comerciais entre tais países (DTI, 2017). Na relação entre Pretoria e Luanda, o fluxo comercial foi marcado pelo aumento das importações sul-africanas, que passaram de ZAR\$ 1.975.198,855 em 2005 para ZAR\$ 17.101.631,337 em 2015. Referente as exportações, também houve o aumento, uma vez que a África do Sul passou de ZAR\$ 2.997.144,100 em 2005 para ZAR\$ 8.601.169,710 em 2015. O déficit encontrado nesta relação, tende a ser maior quando comparado com a relação África do Sul e Nigéria, uma vez que, se em 2005 as importações e exportações sul-africanas eram de ZAR\$ 4.170.338,855 e ZAR\$ 3.271.968,351, respectivamente, em 2015 as importações chegavam a ZAR\$ 38.557.816,801 e as exportações em 8.274.186,975 (DTI, 2017). De modo ilustrativo:

Figura 38 – Evolução das importações sul-africanas de Angola e Nigéria (ZAR\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017)

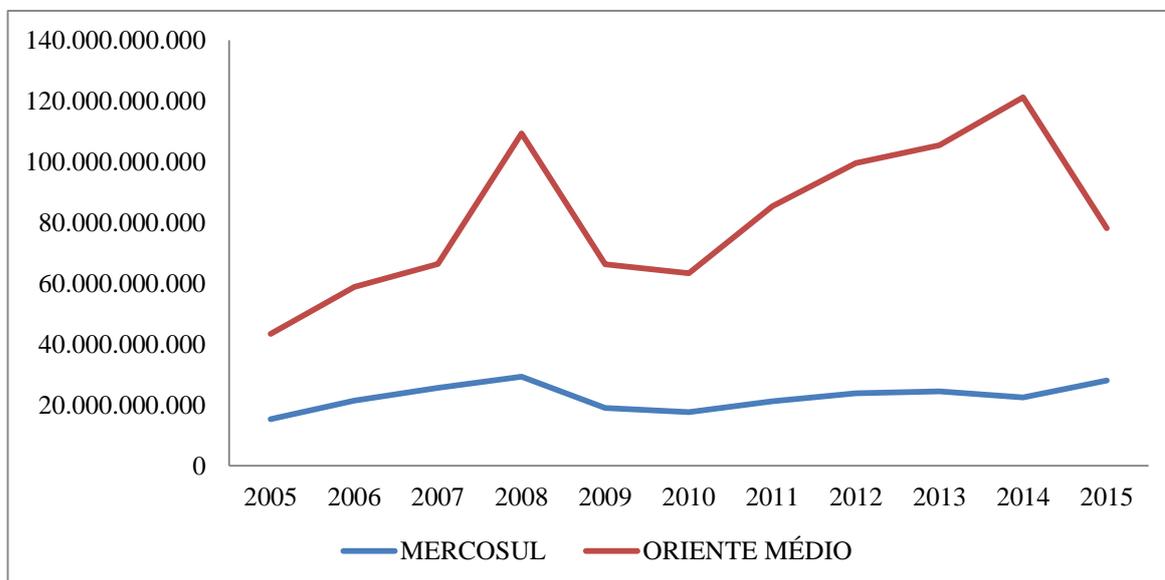
Figura 39 – Evolução das exportações sul-africanas para Angola e Nigéria (ZAR\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTI (2017)

Embora Angola e Nigéria pertençam à região sul-atlântica, em verdade tanto essa transição entre Oriente Médio para o continente africano no que diz respeito ao fornecimento de petróleo bruto, bem como na maior intensificação nos fluxos comerciais entre tais países e a África do Sul, não necessariamente simboliza um possível aumento do interesse sul-africano pelo Atlântico Sul, mas, principalmente, uma consequência da Diplomacia Econômica. Nesse sentido, além da relação econômica anteriormente apresentada, outro exemplo que corrobora com tal argumento pode ser encontrado na interação entre África do Sul, MERCOSUL e

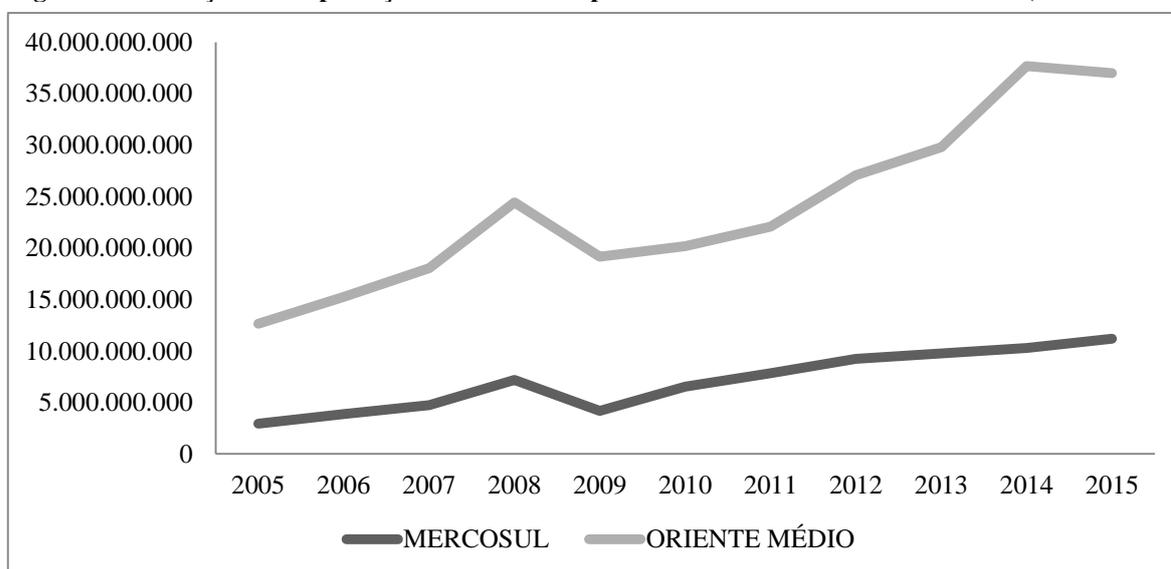
Oriente Médio, onde a diferença nos fluxos comerciais entre África do Sul e Oriente Médio tende a ser maior quando comparada a África do Sul e MERCOSUL.

Figura 40 - Evolução das importações sul-africana do Oriente Médio e MERCOSUL (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTA (2017)

Figura 41- Evolução das exportações sul-africanas para o Oriente Médio e MERCOSUL (ZAR\$ bilhões)

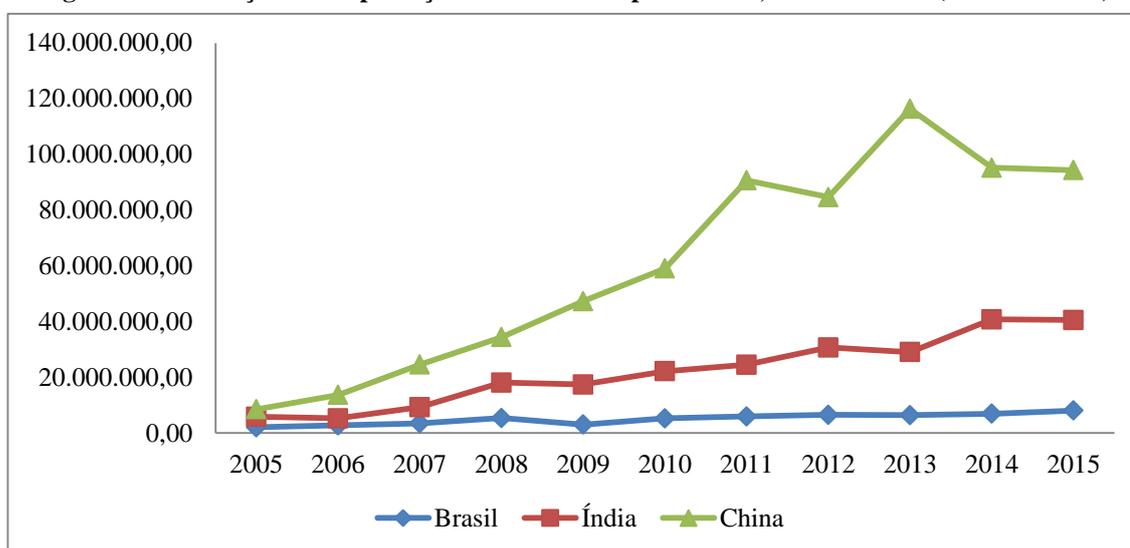


Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTA (2017)

Conforme indicado nas figuras anteriores, fica claro que o fluxo comercial entre África do Sul e Oriente Médio tende a ser superior, tanto nas importações, quanto nas exportações sul-africanas, quando comparada com o MERCOSUL. Segundo dados da DTA (2017), se em 2015, Pretoria importou ZAR\$ 28.030.215.922 dos países do MERCOSUL,

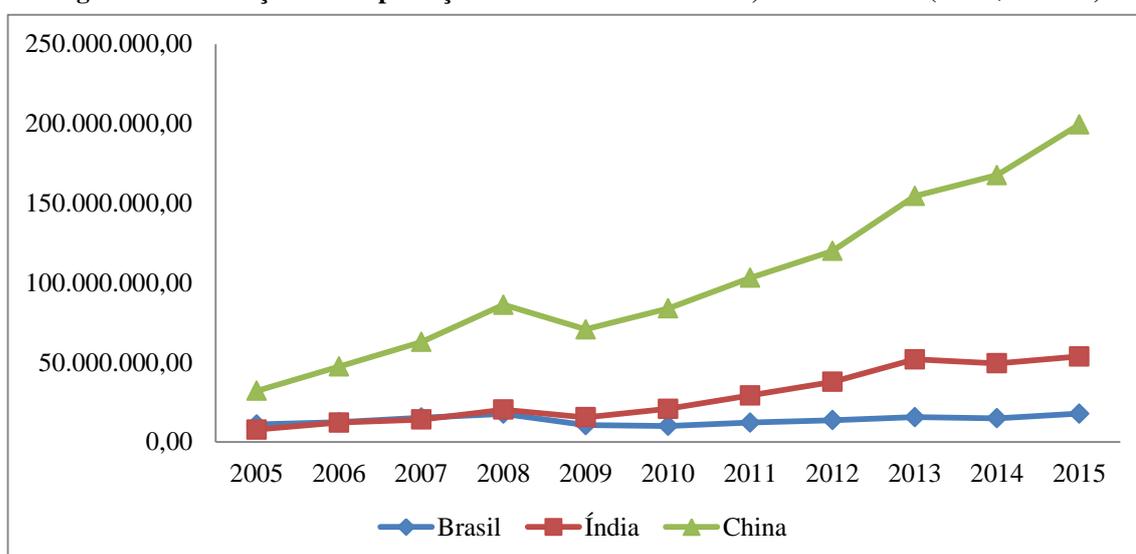
neste mesmo ano foram importados quase três vezes mais, ZAR\$ 78.089.711.647, dos países médio-orientais. Referente às exportações, embora havendo déficit com ambas, a África do Sul havia exportado para o MERCOSUL apenas ZAR\$ 11.182.668.569, enquanto que para o Oriente Médio ZAR\$ 37.664.429.427. Essa discrepância nos fluxos comerciais tende a ser cada vez mais intensa quando comparada as relações comerciais entre África do Sul e três outros membros do grupo dos BRICS, no caso, Brasil, Índia e China, este que, conforme analisado anteriormente, encontra-se como o segundo maior parceiro comercial de Pretoria. De modo ilustrativo:

Figura 42 – Evolução das exportações sul-africanas para Brasil, Índia e China (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTA (2017).

Figura 43 – Evolução das importações sul-africanas de Brasil, Índia e China (ZAR\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em DTA (2017).

Além das interações econômicas anteriormente apresentadas, outra iniciativa que ganha destaque na administração Zuma e, direta ou indiretamente, envolve tanto a diplomacia econômica, quanto a maior valorização do Oceano Índico, diz respeito à *Operation Phakisa* (OP), esta baseada na *Big Fast Results approach* (BFR), iniciativa desenvolvida na Malásia e direcionada a resolução de desafios como à pobreza, o desemprego e a desigualdade social (OPERATION PHAKISA, 2013; ZUMA, 2016).¹⁷ Em linhas gerais, junto aos objetivos anteriormente indicados, é possível indicar duas características que dizem respeito a OP.

A primeira refere-se ao seu relacionamento com a União Africana, este simbolizado pela *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy* (2050 AIM). Criada em 2012, a 2050 AIM é marcada não apenas por voltar-se ao combate do crime transnacional, do terrorismo marítimo, do tráfico ilegal de armas e drogas, da pirataria, do roubo de petróleo, dentre outros flagelos considerados ameaças para o domínio marítimo africano (DMA) (AFRICAN UNION, 2012), mas, principalmente, por estar pautada na chamada *Blue Economy*, iniciativa desenvolvida durante à Rio+20 cujo principal objetivo é romper com a relação entre desenvolvimento socioeconômico e degradação ambiental (UNCSD, 2017).¹⁸

Em outras palavras, a *Blue Economy* volta-se a transformar os oceanos em espaços de desenvolvimento, onde o uso de recursos naturais deve estar pautado na sustentabilidade (KATHIJOTES, 2013; UNCSD, 2017). Nesse sentido, é possível destacarmos quatro projetos da OP que se encontram atrelados a *Blue Economy*. O primeiro projeto refere-se ao interesse sul-africano em proteger sua região litorânea via criação de políticas direcionadas à proteção do ambiente marítimo e combate de atividades ilegais, como, por exemplo, a pesca predatória. O segundo relaciona-se à aquicultura, cujo principal objetivo é garantir o melhor aproveitamento da riqueza de recursos pesqueiros existente no litoral sul-africano.¹⁹ Em certa medida, a importância deste tipo de produção encontra-se relacionado às estimativas futuras que ela pode apresentar. Segundo Kathijotes (2013), em 2030 é provável que 65% de toda

¹⁷ “The BFR Methodology is a holistic and granular transformation approach designed to deliver a specific goal within a stipulated period of time. The goal can range from a nationwide socio-economic target to a commercial entity’s bottom line” (BFR INSTITUTE, 2017).

¹⁸ Dentre os projetos expostos na 2050 AIM, destaca-se a criação da *Combined Exclusive Maritime Zone of Africa* (CEMZA). De acordo com o documento, “CEMZA is expected to grant Africa enormous cross-cutting geo-strategic, economic, political, social and security benefits, as it will engender collective efforts and reduce the risks of all transnational threats, environmental mismanagement, smuggling and arms trafficking” (AFRICAN UNION, 2012, p. 16).

¹⁹ “The Aquaculture work stream has underlined the high growth potential of South Africa’s aquaculture sector due to increasing demand for fish. While aquaculture contributes to almost half of the global fish supply, it contributes less than 1% of South Africa’s fish supply” (OPERATION PHAKISA, 2016).

proteína animal consumida no mundo advenha dos oceanos, em 2014 era de, aproximadamente, 7,8%.

O terceiro diz respeito ao melhor aproveitamento do fluxo de navios que passam pelas costas sul-africanas. Neste caso, uma das expectativas é de valorizar o setor industrial direcionado ao reparo e ao suporte de embarcações que utilizam dos portos sul-africanos. Por fim, o quarto projeto encontra-se relacionado à prospecção e exploração de petróleo e gás *offshore*, uma vez que pesquisas demonstraram a existência de reservas que chegariam a 9 bilhões de barris de petróleo, e 11 bilhões de gás natural, números que garantiriam a África do Sul autossuficiência por, pelo menos, 40 e 350 anos, respectivamente, destes recursos (OPERATION PHAKISA, 2014).

Por um lado, os quatro projetos anteriormente indicados remetem a um dos principais objetivos da diplomacia econômica, no caso, ser um importante instrumento direcionado ao aumento do número de empregos na África do Sul. Em certa medida, ainda que sua existência seja, cronologicamente, curta, a OP já garantiu a criação de 7.000 novos empregos, e, com a manutenção dos investimentos direcionados a sua funcionalidade, as expectativas para 2033 é a criação de 1 milhão de empregos e o aumento de US\$ 13 bilhões no PIB sul-africano (ZUMA, 2017a; 2017b).

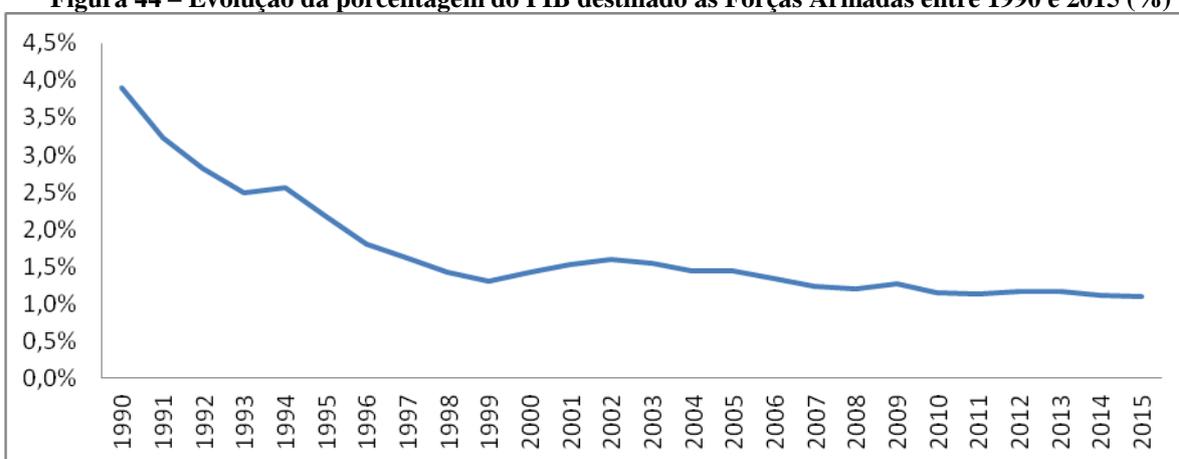
Por outro lado, a adoção da *Blue Economy* caminha lado a lado a segunda característica da OP, ao alinhamento da África do Sul a IORA-ARC, este refletido pela aceitação da *Mauritius Declaration on Blue Economy* de 2015. O reflexo deste alinhamento pode ser encontrado em reunião da IORA-ARC realizada na Indonésia em 2017, onde Zuma expos a necessidade dos países pertencentes a esta organização intensificarem as relações de cooperação. Primeiramente porque o Oceano Índico é uma região composta por vastos recursos minerais e energéticos (dois terços das reservas de petróleo existentes no mundo encontram-se no Índico). E, em segundo, por se tratar de uma das regiões mais dinâmicas economicamente, onde metade do comércio mundial a atravessa e os fluxos de bens e serviços giram em torno de US\$ 1 trilhão (ZUMA, 2017b).

Em certa medida, a valorização da diplomacia econômica acaba por aprofundar a histórica relação que a África do Sul possui com os países pertencentes ao Oceano Índico.²⁰

²⁰ Reflexo disso pode ser encontrado em discurso realizado por Zuma na Indonésia. Em suas palavras, “South Africa and Indonesia share a very strong historical bond of friendship that stretches back to the sixteen hundreds, when the first people of Indonesian descent arrived on South Africa’s shores, as slaves of the Dutch.[...] Both Indonesia and South Africa were still under Dutch colonial rule then.[...] Our relations were further strengthened over many decades, with Indonesia playing a key role in supporting South Africa’s struggle for freedom and justice” (ZUMA, 2017c).

Entretanto, a possibilidade em garantir a autonomia energética apontada como um dos pilares da OP leva a necessidade do país em garantir ou desenvolver meios que assegurem tal exploração, fatores que, conseqüentemente, impactam na visão sul-africana acerca do Atlântico Sul. Neste caso, destacam-se às políticas de Segurança e Defesa da África do Sul, estas que, semelhantemente a política externa, também representa continuidade no processo iniciado durante a administração anterior. Uma primeira semelhança a ser destacada refere-se à tendência em diminuir os recursos direcionados para a SANF (SIPRI, 2016). Graficamente,

Figura 44 – Evolução da porcentagem do PIB destinado as Forças Armadas entre 1990 e 2015 (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em SIPRI (2016)

De fato, se ao longo da administração Mbeki a porcentagem dos recursos direcionados para as forças armadas não chegava a 2%, o que se vê durante a administração Zuma é o acentuado declínio, uma vez que a partir de 2011, esta relação chegou ao menor patamar, 1,1% (SIPRI, 2016). No entanto, embora havendo a diminuição dos recursos, uma segunda característica de semelhança com a administração anterior refere-se à manutenção da *Maritime Doctrine for the SA Navy* (MDSAN) e, destacadamente, ao contínuo reaparelhamento da *South African Navy* (SAN), através do aumento do número de contingentes, e da compra de novos navios e submarinos para recomponem as demandas da SAN. Inclusive, se em 2004 a SAN possuía como contingente ativo 4.500, em 2007 este número chegava a 5.801 e, em 2014, a 6.250 (MILITAR BALANCE, 2004; 2008; 2015).

Paralelamente ao aumento de contingente, o reaparelhamento da SAN passou a ser marcado pela compra de três submarinos, quatro novas fragatas, dois *gun-boats* (*ex-strike craft*), três *mine-hunters*, um *combat support ship* e um *hydrographic survey ship* (WESSELS, 2010). Tais meios garantem a Pretoria manter-se cada vez mais atuante nos

exercícios do IBSAMAR, estes iniciados durante a administração Mbeki em Cape Town (2008), e mantidos durante a administração Zuma. Exemplos disso podem ser encontrados nos IBSAMAR II, III e V, estes realizados em 2010, 2013 e 2016, respectivamente, e ocorridos na costa sul-africana. Logo, ainda que, economicamente, o continente asiático torna-se cada vez mais importante para Pretoria, quando analisado a OP, o reaparelhamento da SAN e, principalmente, o maior interesse pelo IBSAMAR, fica claro o interesse sul-africano em aproveitar de sua posição geográfica, voltando-se, ainda que em menor intensidade, e, principalmente no âmbito securitário, também para o Atlântico Sul.

6.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Conforme analisado neste capítulo, o período equivalente as administrações Rousseff (2011-2016) e Zuma (2009-) caminhou lado a lado a maior presença de potências estrangeiras no Atlântico Sul. Exemplos disso foram à tendência a militarização por parte da Inglaterra através do envio de tropas e navios para as Ilhas Malvinas, e a maior valorização do AFRICOM pelos Estados Unidos. No entanto, mesmo diante deste cenário, quando analisado as administrações Rousseff (2011-2016) e Zuma (2009-), tornou-se claro o descompasso acerca da dimensão do Atlântico Sul.

No caso brasileiro, duas características distintas tornaram-se claras. A primeira diz respeito à criação de iniciativas que, ao menos no âmbito securitário, simbolizou a manutenção da importância do Atlântico Sul. Reflexo disso pode ser encontrado no desenvolvimento do Livro Branco sobre Defesa Nacional (LBDN), na contínua valorização da ZOPACAS, no apoio ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), iniciativa em parceria com a França cujo principal objetivo é o desenvolvimento tanto de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, bem como a criação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Em sentido oposto a esta primeira, a segunda característica refere-se ao enfraquecimento do Atlântico Sul no âmbito político-econômico, este resultado da diminuição de acordos entre Brasília e os países africanos.

No caso sul-africano, ainda que o país manteve o interesse nas relações Sul-Sul, este intensificado pela entrada do país no grupo dos BRICS, tornou-se claro o descompasso com relação ao Atlântico Sul. No âmbito político-econômico o que se viu foi a tendência em valorizar os países pertencentes ao continente asiático. Em certa medida, duas características acabam por exemplificar tal constatação. A primeira encontra-se relacionado a transformação

da China como o segundo principal parceiro comercial da África do Sul, ultrapassando os EUA e ficando atrás apenas da União Europeia. A segunda refere-se a constituição da CHIMEA, cuja dinâmica econômica, além de fortalecer o Índico como importante região para os objetivos sul-africanos no que diz respeito a diplomacia econômica, também acaba por reforçar os laços históricos que Pretoria possui com os países da região. Por outro, já no âmbito securitário, a criação da *Operation Phakisa* e a continuidade nos exercícios do IBSAMAR, são iniciativas que demonstram o interesse sul-africano pela bacia sul-atlântica.

7 CONCLUSÃO

No discurso intitulado de “*Remarks by President Trump on His Trip to Asia*”, este realizado no dia 15 de novembro de 2017, o presidente norte-americano expôs suas perspectivas acerca do continente asiático. Embora refletindo acerca de diversos pontos, dois tornaram-se destacáveis. O primeiro diz respeito à busca por aliados dispostos a combater o regime da Coreia do Norte e, assim, liquidar com a considerada ameaça nuclear que tal Estado representa. Simultaneamente a este primeiro, o segundo ponto encontra-se relacionado ao âmbito econômico, principalmente no interesse norte-americano em aprofundar o comércio com os países da região, bem como em reavaliar os termos de troca, visto que, na interpretação de Trump, Washington tende a ser a parte desfavorecida nas relações comerciais com os países asiáticos.

Evidentemente que o combate ao regime norte-coreano e o interesse em fortalecer parcerias comerciais sob o argumento da justiça e reciprocidade nos termos de troca, podem ser interpretados como partes de uma possível estratégia da administração Trump relacionada a inserção internacional dos EUA. Em outras palavras, seriam meios direcionados a reconstrução da força política, militar e, principalmente, econômica dos Estados Unidos. Nesse sentido, não deve haver espanto com tais escolhas uma vez que simbolizam uma das principais características das grandes potências, isto é, adequar e readequar o sistema internacional a seus interesses.

Conforme analisado ao longo deste trabalho, a afirmativa anteriormente indicada pôde ser encontrada em diversos episódios envolvendo países como Portugal, Holanda, Inglaterra e o próprio EUA. Inicialmente, um dos primeiros episódios que refletem essa tendência ocorreu com a conquista de Ceuta por Portugal em 1415, quando se iniciou o processo de descoberta do Atlântico Sul e, conseqüentemente, de transformação estratégica desta região para as potências europeias. Grosso modo, a chegada em Ceuta ganha relevância, pois, a partir de então, o que se viu não foi apenas o controle direto ou indireto dos territórios pertencentes à costa sul-atlântica, mas fundamentalmente o englobamento destes as dinâmicas político-econômicas diferentes. Em outras palavras, se a adaptação de territórios, regiões e países ao interesse de determinadas potências é fundamental no processo de ascensão e manutenção de sua preponderância no sistema internacional, em contrapartida, tal adaptação acaba por gerar impactos nos atores receptores destas imposições.

Neste caso, pôde-se encontrar na temática proposta e desenvolvida nesta pesquisa um exemplo que corrobora com a afirmativa anteriormente indicada. De fato, quando analisado nos capítulos iniciais, tornou-se claro que a manutenção das disparidades com relação à dimensão do Atlântico Sul foi à tônica na interação entre Brasil e África do Sul, bem como sua construção foi resultante da inserção europeia na bacia sul-atlântica a partir das Grandes Navegações. De certo modo, o principal objetivo de Portugal, Holanda e Inglaterra era desenvolver e controlar rotas marítimas que ligassem o continente europeu ao continente asiático. Reflexo disso pôde ser encontrado durante o período em que Lisboa foi preponderante no controle da rota marítima que ligava Europa ao Oceano Índico. Logo, o desinteresse inicial tanto pelo território brasileiro - este que seria colonizado somente 30 anos após a sua descoberta - como também pelo sul-africano, visto que mesmo realizando uma primeira iniciativa em controlar a região do Cabo, Portugal não buscou colonizá-la, em verdade eram consequências da priorização por parte da coroa portuguesa em controlar a rota do Cabo, e, não necessariamente, em colonizar todos os territórios que havia mantido algum tipo de contato.

Todavia, com o advento da colonização o que se viu foi a construção e englobamento do território brasileiro em dinâmica marcada pelo comércio triangular entre Brasil, comprador de mão de obra escrava, territórios africanos, fornecedores de escravos, e Portugal, metrópole e intermediário nesta relação comercial. Nesse sentido, se por um lado a partir da segunda metade do século XVI essa dinâmica transformaria o Atlântico Sul para o Brasil como principal meio de sua ligação com o mundo exterior. Por outro lado, sua existência aproximava o território brasileiro do continente africano, garantindo ao Atlântico Sul também o papel de elo entre tais territórios.

Semelhantemente a Lisboa, a Holanda também buscou controlar determinados e, conseqüentemente, também os enquadrou em dinâmicas político-econômicas favoráveis a Amsterdã. Exemplo disso foi o controle da rota do Cabo e a tentativa em controlar os territórios brasileiro (Bahia e Pernambuco) e angolano. Já como Estado hegemônico no sistema internacional, e principal intermediário comercial na Europa, a Holanda não conseguiu manter os territórios brasileiros e africanos sob seu controle, uma vez que a aliança entre Portugal e Inglaterra garantiu a coroa lusitana reconquistá-los. No entanto, conseguiu manter o controle da região do Cabo, que serviria de base de apoio para os navegantes holandeses que se deslocavam para o Oceano Índico. Desse modo, a manutenção do território

brasileiro junto a Portugal, e a colonização do Cabo pela Holanda, foram eventos que impactaram, diretamente na relação de ambos com o Atlântico Sul.

De fato, se no caso brasileiro a interferência holandesa na dinâmica consolidada pelos portugueses acabou por fortalecer a importância do Atlântico Sul, uma vez que demonstrou que os laços entre Brasil e o continente africano não mais necessitavam da participação lusitana. No caso sul-africano, o que se viu foi à imposição deste em dinâmica voltada para o continente asiático, primeiro porque os holandeses não conseguiram construir seu império ultramarino no Atlântico Sul, e, em segundo, porque a grande maioria dos territórios controlados pela Holanda concentrava-se no Oceano Índico, inclusive, muitos deles tiveram seus nativos trabalhando como escravos na colônia do Cabo. Em síntese, a partir da ascensão e consolidação da Holanda como hegemonia no sistema internacional, o que se viu foi o fortalecimento da relação entre o Brasil, Atlântico Sul e continente africano, e o englobamento da colônia do Cabo em dinâmica direcionada ao continente asiático, fatores que iniciavam o distanciamento de ambos com relação a relevância da bacia sul-atlântica.

A ascensão da Inglaterra como hegemonia no sistema internacional também impactou na dimensão do Atlântico Sul para Brasil e África do Sul. No caso brasileiro, dois momentos distintos tornaram-se destacáveis. O primeiro encontra-se relacionado ao auxílio inglês a coroa portuguesa na luta pela reconquista de Pernambuco e Angola junto à Holanda. Neste caso, embora o auxílio tenha sido fundamental para tal reconquista, bem como o principal objetivo inglês era garantir acesso ao mercado brasileiro, indiretamente, ao distanciar a Holanda do Atlântico Sul, Londres acabaria por fortalecer a maior interação entre Brasil, Atlântico Sul e África. Diferentemente deste primeiro, no segundo momento a intervenção da Inglaterra acabou por levar o fim da interação Brasil, Atlântico Sul e continente africano. Em linhas gerais, o interesse inglês em expandir o livre comércio, em acabar com a escravidão no Atlântico e em se manter como hegemonia no sistema internacional acabou por impactar no Brasil, já independente, visto que o comércio de escravos era o que mantinha tal interação. Logo, com o seu fim, e principalmente com a divisão do continente africano pelas potências europeias a partir da Conferência de Berlim, a Inglaterra acabava por levar a diminuição da importância do Atlântico Sul para o Brasil.

Semelhantemente ao que foi visto no Brasil, a ascensão e manutenção da Inglaterra como hegemonia no sistema internacional (*Pax Britannica*), também foi marcada por dois momentos, entretanto, ao invés de serem opostos, em verdade foram consequenciais. O primeiro diz respeito ao controle inglês da colônia do Cabo e a manutenção de suas relações

direcionadas ao Oceano Índico, uma vez que o império inglês era concentrado principalmente na Ásia, fator que levaria a África do Sul a manter sua função como base de apoio aos navegantes, agora ingleses, que se direcionavam para o continente asiático. Já o segundo, e não menos importante que este primeiro momento, relaciona-se ao âmbito interno da colônia do Cabo, principalmente após a 2ª Guerra Anglo-bôer (1899-1902) e a unificação do território sul-africano. Neste caso, a busca em criar meios que mitigassem a possibilidade de novas guerras contra os *bôeres*, a Inglaterra garantiu, a partir de 1907, autonomia política aos *bôeres*, fator que levaria não apenas a constituição da União Sul-Africana em 1910, mas também o acesso dos representantes *bôeres* na administração desta união.

No entanto, se a cooptação da população *bôer* garantiu a coroa inglesa a possibilidade em tornar a África do Sul em um instrumento de manutenção de seu império afro-asiático, em contrapartida, os ingleses acabaram por gerar a maior integração da comunidade *bôer* no cenário político sul-africano, fator importante uma vez que o declínio inglês no imediato pós-2ª Guerra Mundial criou um cenário favorável a vitória do Partido Nacional (PN) nas eleições gerais de 1948 e a institucionalização do *apartheid*. Conforme analisado no capítulo 3, o *apartheid*, além de já fazer parte da sociedade sul-africana desde os primórdios da colonização holandesa, foi marcado por três características. A primeira dizia respeito ao âmbito interno, quando as administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978) e Botha (1978-1989) buscaram criar leis discriminatórias; utilizar da força em manifestações contrárias ao regime racista; e a discriminar partidos considerados contrários ao *apartheid*, destacadamente o Congresso Pan-Africano e o Congresso Nacional Africano.

A segunda referia-se ao plano regional, quando a busca em criar um cenário favorável a continuidade do regime segregacionista caminhou lado a lado a tentativa em incluir ao Estado sul-africano os atuais territórios do Lesoto, de Botsuana e da Suazilândia (administração Malan); a criação de alianças com países favoráveis ao regime racista (administração Verwoerd); ao uso da cooptação financeira como forma de forjar relações diplomáticas com alguns países africanos (administração Vorster); a utilização de sanções econômicas ou intervenções militares como meios de desestabilizar a região, (administração Botha), dentre outros meios empregados que, embora diferentes, possuíam a mesma finalidade.

Por fim, e símbolo deste segundo momento de impacto da Inglaterra na dimensão do Atlântico Sul para África do Sul, a terceira característica da institucionalização do *apartheid*

foi o apoio incondicional de Pretoria às potências capitalistas. Conforme analisado no capítulo 3, além de fortalecer o interesse sul-africano em ser visto como um país Ocidental e em tornar-se um importante aliado do bloco capitalista na luta contra a expansão do socialismo na região sul do continente africano, os governantes sul-africanos acreditavam que esta relação era um importante instrumento para a manutenção do *apartheid*, tanto por levar a minimização das sanções impostas pela ONU ao regime racista, como também por garantir acordos direcionados ao fortalecimento da SAN. Grosso modo, foi neste contexto que o Atlântico Sul ganhou espaço na agenda sul-africana, no entanto, principalmente durante a administração Botha, sua militarização era vista como necessária para distanciar o território sul-africano de um ataque advindo de regimes de cunho socialista.

Diferentemente das escolhas realizadas por Pretoria, após quase um século distante do continente africano, o Brasil voltou-se ao continente africano, e, principalmente a partir da Política Externa Independente (PEI) buscou fortalecer os laços com diversos países africanos. Se por tal interesse o Atlântico Sul ganhou novamente relevância para o país, restabelecendo a interação Brasil, Atlântico Sul e continente africano, a bacia sul-atlântica também passou a ter sua importância estratégica relacionada ao petróleo, recurso que a partir da segunda metade da década de 1960 que o petróleo brasileiro passou a ser explorado na costa marítima. Nesse sentido, divergindo da militarização defendida pela África do Sul via criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), Brasília defendia o distanciamento do Atlântico Sul da disputa Leste-Oeste por meio da consolidação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

O fim do regime *apartheid* poderia representar transformações na dimensão do Atlântico Sul para a África do Sul visto que se desde 1648 até os anos iniciais da década de 1990 o direcionamento de Pretoria junto ao Oceano Índico era o resultado ou dos interesses ou dos impactos gerados pela Holanda e Inglaterra. No lado brasileiro, o retorno da interação entre Brasil, Atlântico Sul e continente africano ganhava outro elemento, o petróleo explorado *offshore*, fator que garantia a bacia sul-atlântica caráter geoestratégico. No entanto, mesmo havendo a possibilidade de escolha, bem como o retorno da importância estratégica do Atlântico Sul, como demonstrado no capítulo 4, o que se viu durante há primeira década pós-Guerra Fria foi o contínuo descompasso entre Brasília e Pretoria.

No caso brasileiro, após o impeachment de Collor de Melo (1990-1992) e a breve administração de Franco (1992-1994), Brasília foi presidida por Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujas escolhas, direta ou indiretamente, impactaram na importância do Atlântico Sul

para o país. Uma primeira escolha dizia respeito à interação entre política de defesa e inserção regional, visto que, além da diminuição do repasse de verba direcionado as Forças Armadas, tal recurso destinou-se, em grande parte, a região amazônica. Conforme apresentado neste trabalho, o reflexo disso pôde ser encontrado no aumento de soldados deslocados para as fronteiras ao Norte do país e na criação dos quartéis Uiramutã, Tirios, Pará-Cachoeira e Maturacá. Somado a estes, outro exemplo foi o estabelecimento do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), destinado à criação de meios que possibilitam à proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Diferentemente do interesse nas fronteiras do país, uma segunda escolha da administração foi o enfraquecimento da ZOPACAS. Conforme analisado no capítulo 4, desde sua criação em 1986, até meados da década de 1990, a ZOPACAS havia sido marcada por três encontros, Rio de Janeiro (1988), Abuja, Nigéria (1990) e Brasília (1994). Ao longo deste período, tal iniciativa não apenas se manteve como o principal meio voltado a afastar o Atlântico Sul da disputa Leste-Oeste, mas também passou por transformações com o objetivo de se adequar ao cenário internacional pós-Guerra Fria. Exemplos disso foram o englobamento de novos membros, a promoção do desenvolvimento, o respeito ao meio-ambiente, a valorização dos direitos humanos, dentre outros pontos. Entretanto, divergindo dos primeiros anos, na segunda metade a ZOPACAS entrou em declínio, motivada pela falta de estrutura burocrático-administrativa, pela baixa existência de laços históricos entre Argentina, Uruguai, e o continente africano, e por dificuldades econômicas existentes nos países pertencentes às duas margens do Atlântico Sul.

Além dos motivos anteriormente indicados, outro fator que manteve o Atlântico Sul em segundo plano foi à escolha de Brasília em priorizar a criação ou fortalecimento dos laços com países ocidentais e asiáticos, em detrimento as relações com países africanos. De fato, ao longo da administração FHC buscou-se fortalecer os laços com França, Espanha e os Estados Unidos, cuja interação foi marcada pela contrariedade norte-americana acerca do posicionamento do Brasil em buscar a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mais especificamente, em assumir um assento permanente neste conselho. No caso asiático, Brasília voltou-se a China, firmando parceria estratégica com Beijing, apoiando a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), e transformando o mercado chinês no principal destino dos produtos brasileiros direcionados ao continente asiático.

Diametralmente oposta à valorização da Ásia, a administração FHC apresentou desinteresse pela África, este refletido na diminuição do número de diplomatas e de

embaixadas no continente. Conforme visto no capítulo 4, a seletividade tornou-se a principal estratégia brasileira para o continente, uma vez que Brasília buscou fortalecer laços, por exemplo, com Nigéria, principal parceiro comercial do país no continente africano. Além disso, outra característica que se destacou foi o desinteresse em continuar a aproximação do MERCOSUL com a *Southern Africa Development Community* (SADC) e com a *Economic Community of West African States* (ECOWAS), ambas consideradas importantes para a maior integração das margens sul-atlântica, mas que não tiveram sua concretude.

Já no caso sul-africano, Pretoria também adentrava os anos 1990 sob grandes transformações, principalmente porque havia rompido com o regime racista e iniciado a democracia multirracial no país, esta representada pela administração Mandela (1994-1998). Ainda que fosse esperada maior atenção ao Atlântico Sul, uma vez que Pretoria já não mais defendia a criação da OTAS e fazia parte da ZOPACAS, inclusive a quarta reunião desta iniciativa ocorreu na Cidade do Cabo e 1996, em verdade, como se constatou no capítulo 4, o que se viu foi a adoção de iniciativas que impactaram negativamente na dimensão do Atlântico Sul para o país. No âmbito econômico, à valorização do comércio regional e a busca em fortalecer os laços comerciais com países do continente asiático e do hemisfério Norte foram supremos se comparado com o interesse da África do Sul em se aproximar dos países pertencentes ao MERCOSUL.

Além do econômico, no âmbito securitário também houve a continuidade do Atlântico Sul em segundo plano. Um primeiro reflexo disso pôde ser encontrado na formulação do “*Defence in a Democracy White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*”, documento que indicava a necessidade de Pretoria em priorizar sua atuação no continente africano. Já um segundo episódio foi a transformação da *South Africa Defence Force* (SADF) em *South Africa National Defence Force* (SANDF). Embora tal transição tenha sido importante para a pacificação do país, bem como por adotar o conceito ampliado de segurança (segurança tradicional e segurança humana), sua consubstanciação não trouxe grandes mudanças com relação ao Atlântico Sul. Em linhas gerais, com tal transformação o que se viu foi a desvalorização da *South Africa Navy* (SAN), esta que além de passar por cortes orçamentários e contingenciais, manteve-se voltada para o Oceano Índico.

De fato, uma das características da SAN durante a administração Mandela foi à busca pela ampliação da interação com marinhas pertencentes às potências ocidentais e a países-membros da *Commonwealth*, em detrimento dos países pertencentes ao Atlântico Sul. Por exemplo, entre 1994 e 1998, Pretoria participou, juntamente com Estados Unidos, Canadá,

Dinamarca, Holanda, dentre outros, de exercícios navais em sua costa marítima; realizou a *Good Hope* com a Alemanha (1994); participou de cursos de capacitação junto aos Estados Unidos e a França; manteve contato com países como Índia, Malásia, Paquistão, Ilhas Maurício, Quênia e Singapura, todos pertencentes à *Commonwealth*; e buscou fortalecer os laços com outros países do Oceano Índico via participação na criação do *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC). Diferentemente disso, a relação da SAN com Marinhas da outra margem do Atlântico Sul foram diminutas, participando apenas da UNITAS em 1996 e do ATLASUR de 1997.

Se durante as administrações Mandela (1994-1998) e FHC (1995-2002) o descompasso existente entre Brasil e África do Sul com relação à importância do Atlântico Sul foi mantido, quando analisado as administrações Lula (2003-2010) e Mbeki (1999-2008) o que se constatou foi à mudança de perspectiva acerca da bacia sul-atlântica. De modo geral, tornou-se claro que, em ambas, houve o resgate e a intensificação de alguns pontos defendidos pelas administrações anteriores. Um primeiro exemplo disso pôde ser encontrado na valorização do âmbito regional. No caso brasileiro, o governo Lula intensificou a valorização da América do Sul, este refletido pela consolidação do Parlamento do MERCOSUL na cidade de Montevideu, Uruguai, em 2007, pela criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), e pela participação na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Já à África do Sul, o maior interesse pela inserção no continente africano caminhou *pari passu* ao propósito sul-africano em difundir o *African Renaissance*.

Conforme analisado no capítulo 5, o *African Renaissance* é uma doutrina pautada na negação de quaisquer relações caracterizadas pelo paternalismo ou humanitarismo, e sim na construção da responsabilidade mútua, em que os países industrializados auxiliariam na resolução dos desafios existentes no continente e estes, por conseguinte, adotariam as políticas e princípios estimados pelos países ocidentais, tais como a democracia, os direitos humanos, o respeito ao meio-ambiente, neoliberalismo, dentre outros. No âmbito regional, a consubstanciação desta dinâmica pôde ser encontrada na criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), e na transição da OUA para UA.

Além do âmbito regional, o *African Renaissance* também proporcionou a Pretoria ser mais atuante no cenário internacional e, neste caso, também o que se viu foram às semelhanças entre Brasil e África do Sul. Na interação Norte-Sul, por exemplo, as expectativas sul-africanas foram romper com o Afro-pessimismo - apresentando ao mundo a

imagem de um continente africano em transformação - e em fazer com que os países ricos participassem no processo de renovação do continente. Um dos principais exemplos disso pôde ser encontrado na divulgação e na busca em manter a NEPAD incluída na agenda da OECD e do G8, ambos vistos por Pretoria como financiadores deste projeto de desenvolvimento. Já o Brasil, mesmo discordando da Guerra contra o Terror, manteve boas relações diplomáticas e econômicas com Washington.

A crítica a Guerra contra o Terror foi à tônica das potências emergentes, estas que, além de simbolizarem as relações Sul-Sul, também foram englobadas nas respectivas agendas de Brasil e África do Sul. No caso brasileiro, um dos principais exemplos que se pôde constatar foi sua ativa participação na formação do Grupo dos BRIC, cujo caráter cada vez mais político-diplomático, simboliza o interesse de seus membros em participarem ativamente da governança global. Já à África do Sul, paralelamente a valorização de agrupamentos como o G77 e o Movimento dos Países Não Alinhados, o interesse pelas relações Sul-Sul foi pautado em sua participação no *Forum for China-Africa Co-operation* (FOCAC), na *New Asian-African Strategic Partnership* (NAASP), no *New Asia-Africa Strategic Partnership* (NAASP), dentre outros.

Se por um lado a valorização das relações Sul-Sul levou Brasil e África do Sul a fortalecerem laços com outras potências emergentes, principalmente Rússia, Índia e China, por outro, o que se pôde constatar foi que tal valorização também proporcionou a maior aproximação entre as administrações Lula e Mbeki, fator que, direta ou indiretamente, impactou no Atlântico Sul. No caso brasileiro, a dinâmica entre Brasil, Atlântico Sul, continente africano e petróleo voltou a ganhar relevância. No âmbito político, um primeiro exemplo pôde ser encontrado na Cúpula América dos Sul-África (ASA), esta direcionada à construção de espaço voltado ao dialogo e maior aproximação entre as partes envolvidas. Junto a ASA, as diversas viagens do presidente Lula ao continente africano (mais de 20 países foram visitados ao longo de sua administração), e a abertura ou reabertura de embaixadas, também são exemplos que elevaram o Atlântico Sul ao papel de meio de ligação, e não de afastamento entre Brasil e o continente africano.

Além de sua importância como elo entre Brasil e África, a relevância do Atlântico Sul durante a administração Lula ganhou um caráter geoestratégico, este relacionado não apenas aos postos de petróleo que já vinham sendo explorados desde a década de 1960, mas fundamentalmente ao petróleo descoberto na Zona do Pré-Sal. Conforme analisado no capítulo 5, a Amazônia Azul (2004), a Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia

Nacional de Defesa (2008), foram iniciativas que simbolizaram este caráter geoestratégico do Atlântico Sul. Paralelamente a isso, a importância geoestratégica do Atlântico Sul para o Brasil também pôde ser encontrado no interesse brasileiro pela revitalização da ZOPACAS, que após quase dez anos de paralisação, voltou a ter uma reunião em 2007, na cidade de Luanda, Angola.

Já para à África do Sul, a bacia sul-atlântica ganhou nova dimensão com a participação de Pretoria na criação do Fórum IBAS, cuja existência para a administração Mbeki encontrava-se relacionada ao fortalecimento de parcerias estratégicas com países pertencentes a outras regiões, no caso, América do Sul (Brasil) e continente asiático (Índia). Junto ao IBAS, outra iniciativa que fez a África do Sul voltar-se para o Atlântico Sul foi à maior valorização SAN. Embora os recursos para as forças armadas continuassem baixos, a administração Mbeki buscou fortalecer a marinha através do aumento do número de contingentes, e da compra de novos navios e submarinos. Tal reaparelhamento garantiu a SAN a ampliação de seus exercícios multilaterais, que não mais ficaram restritos a países membros da *Commonwealth*, ou ao eixo Norte-Sul, mas também ao eixo Sul-Sul. Reflexo disso pôde ser encontrado na criação do IBSAMAR em 2008.

Em suma, ainda que para o Brasil a dimensão do Atlântico Sul tenha sido mais destacada se comparada com à África do Sul, tornou-se claro que durante a administração Mbeki a bacia sul-atlântica também havia ganhado relevância. Diferentemente da militarização proposta durante o regime *apartheid*, bem como da desvalorização por parte da administração Mandela, a gestão Mbeki compreendeu a bacia sul-atlântica como um espaço de desenvolvimento, caracterizado pelas rotas comerciais entre os países africanos e o Brasil. Nesse sentido, o advento do IBAS foi peça-chave nesta valorização do Atlântico Sul, uma vez que resgatou a própria existência da África do Sul como parte do processo de expansão do sistema internacional, isto é, como elo entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. No entanto, se entre o período colonial até o final do regime *apartheid* tal característica sempre esteve atrelada as potências ocidentais, com o advento do *African Renaissance*, e a criação do IBAS, constatou-se que sua importância geoestratégica passou a ser incluída nas relações Sul-Sul.

Após o momento de maior similaridade entre os governos de Lula e Mbeki, ao longo das administrações Dilma (2011-2016) e Zuma (2009-) o que se pôde perceber foi o Atlântico Sul, por um lado, perder relevância no âmbito político-diplomático, e, por outro, manter-se importante no âmbito securitário. No caso brasileiro, constatou-se que o Atlântico Sul passou por retrocessos e avanços na agenda brasileira. No âmbito político-diplomático, o que se viu

foi a tendência a estagnação, visto que não houve avanço nem intensificação nas relações entre Brasília e o continente africano. Primeiro porque não ocorreu o aumento de projetos direcionados ao continente, em verdade, constatou-se à diminuição destes. Segundo, porque uma das principais características da administração anterior não foi utilizada por Rousseff, no caso, a diplomacia presidencial.

Já no âmbito securitário constatou-se a continuidade de sua importância, visto que, se durante a administração Lula houve a criação da Amazônia Azul, da END e da PDN, foi ao longo da administração Rousseff que se desenvolveu o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Conforme analisado no capítulo 6, o LBDN expõe diversos pontos que indicam a relação de dependência entre o país e a bacia sul-atlântica, bem como apresenta duas propostas brasileiras direcionadas a maior defesa da região. O primeiro refere-se ao reaparelhamento da Marinha Brasileira através de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, ambos resultantes do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Já a segunda diz respeito ao chamado Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), esta direcionada ao monitoramento do litoral brasileiro. Além do LBDN, outra iniciativa encontrada durante a administração Dilma foi a continuidade das ZOPACAS, esta que, em 2013 foi marcada por reunião composta pelos Ministros de Defesa dos países signatários.

Semelhantemente a Brasília, no âmbito securitário também houve a continuidade da relevância do Atlântico Sul para Pretoria. Um primeiro exemplo pôde ser encontrado na ampliação dos exercícios do IBSAMAR (II, III e V), estes realizados, respectivamente, em 2010, 2013 e 2016, e ocorridos na costa sul-africana. Já um segundo exemplo encontrado durante o desenvolvimento do capítulo 6 diz respeito à valorização do chamado *Blue Economy*, cujo principal exemplo é a *Operation Phakisa* (OP), que, dentre os diversos projetos, volta-se ao reaparelhamento do setor industrial direcionado ao reparo e ao suporte de embarcações que utilizam dos portos sul-africanos, e a prospecção e exploração de petróleo e gás *offshore*.

Ainda que no âmbito político-econômico Pretoria manteve-se valorizando as relações Sul-Sul, reflexo disso foi à integração da África do Sul no grupo dos BRIC, em verdade o que se viu foi a tendência do país em distanciar-se da América do Sul e priorizar o continente asiático. Um primeiro exemplo deste interesse pôde ser encontrado na busca pela maior interação com a China, país que havia ultrapassado os EUA e se transformado no segundo principal parceiro comercial dos sul-africanos. Já o segundo e, de certo modo relacionado ao primeiro, refere-se ao dinamismo econômico existente no Oceano Índico, este resultado de

dinâmica econômica criada pela interação entre China, Índia, Oriente Médio (*Middle East*) e África (CHIMEA).

Conforme analisado no capítulo 6, a CHIMEA encontra-se pautada no constante crescimento econômico da China e da Índia, países que, cada vez mais, dependem da importação de recursos minerais e energéticos. Paralelamente a esta importação, a segunda característica da CHIMEA refere-se à exportação de capital para os países asiáticos, africanos e do Oriente Médio. Neste caso, ainda que Beijing e Nova Déli sejam dois dos principais exportadores asiáticos de capital, em verdade a CHIMEA também é marcada pela exportação de capital advindo dos países do Oriente Médio, que repassam grande parte do acumulado com a venda de petróleo aos países africanos em forma de investimento. No caso sul-africano, o impacto da CHIMEA pôde ser encontrado na relação econômica contrastante entre África do Sul, MERCOSUL e Oriente Médio, onde a diferença nos fluxos comerciais entre África do Sul e Oriente Médio tende a ser maior quando comparada a África do Sul e MERCOSUL.

Quando analisado a tese como um todo, é possível indicar que a desvalorização no âmbito político-econômico encontrado nas administrações Rousseff e Zuma, ilustra certa tendência encontrada em outros momentos na interação de Brasil e África do Sul com o Atlântico Sul. No caso brasileiro, a dimensão da bacia sul-atlântica encontra-se relacionada a histórica interação entre o Brasil e o continente africano, logo, quando há momentos de distanciamento entre ambos, conseqüentemente, o que se constata é o Atlântico Sul perder sua importância estratégica para o país. Já no caso da África do Sul, os séculos de pertencimento a impérios ultramarinos focados no Oceano Índico (Holanda e Inglaterra), seguido por administrações que escolherem - e ainda escolhem - manter o país direcionado ao continente asiático, são fatores que tornam a interação entre Pretoria e a bacia sul-atlântica durante a administração Mbeki como um caso excepcional.

Inclusive, a desvalorização do Atlântico Sul tende a ganhar novos capítulos com as transformações encontradas tanto no Brasil quanto na África do Sul. No caso brasileiro, a crise política seguida pelo impeachment da presidenta Dilma, pôs fim a quarta administração do Partido dos Trabalhadores (PT) e trouxe a possibilidade em alterações na política externa seguida pelo país. Reflexo disso pode ser encontrado na análise intitulada de “*Brasil, um país em busca de grande estratégia*”, esta desenvolvida em 2017 por Hussein Kalout e Marcos Degaut, atuais Secretário Especial de Assuntos Estratégicos e Secretário Especial Adjunto, respectivamente. Em linhas gerais, além de criticar a política externa adotada até então, o documento não faz referência ao Atlântico Sul e sobre a África, não apenas desconsidera a

importância das relações com os países africanos, bem como questiona a estratégia anterior de ampliar o número de embaixadas e consulados no continente.

No caso sul-africano, os impactos da eleição para presidente do Congresso Nacional Africano em 2017, esta marcada pela disputa entre o atual vice-presidente do país, Cyril Ramaphosa, e a ex-chanceler durante a administração Mbeki e atual ex-presidenta da União Africana, Nkosazana Dlamini-Zuma, tendem a ser priorizados, visto que, ao levarmos em consideração o sistema eleitoral adotado pela África do Sul após o *apartheid* e a tendência encontrada nos resultados das eleições anteriores, é desta disputa que, provavelmente, sairá o próximo presidente do país. Referente ao sistema eleitoral, o modelo adotado foi o sistema de representação proporcional (SRP), cuja garantia de representatividade ao maior número de partidos o modelo a ser adotado era considerado essencial para a democracia multirracial do país (LANEGRAN, 2001; ELECTORAL COMMISSION, 2014).

De acordo com Nicolau (2004), tal sistema possui duas vertentes, uma conhecida como voto único transferível, em que o eleitor vota em determinado candidato encontrado em determinado partido; enquanto a outra é o chamado sistema de lista, esta adotada pela África do Sul, em que o eleitor tem o direito de votar somente no partido, este que, baseado em uma lista de candidatos pré-estabelecida, escolhe quais membros assumirão os assentos na Assembléia.¹ Se por um lado o SRP via sistema de lista garante a possibilidade do partido em escolher quais candidatos o representaram nas eleições, estes podendo ser membros de um grupo preponderante existente dentro do partido, por outro lado, tal sistema restringe a possibilidade do eleitorado escolher o candidato de sua preferência (NICOLAU, 2004).

No que diz respeito à tendência encontrada nos resultados das eleições, um exemplo a ser indicado refere-se a eleição de 2014, cuja disputa foi marcada pela participação de partidos como CNA, Aliança Democrática (AD), *Inkatha Freedom Party* (IFP), *Agang South Africa*, e *Economic Freedom Fighters* (EFF). Embora o cenário simbolizasse a crescente oposição ao CNA, partido que acabou perdendo alguns assentos no legislativo, em verdade, este ainda se mantém predominante. Reflexo disso pode ser encontrado nos números do principal opositor, Aliança Democrática (89 cadeiras) e o partido governista, que, mesmo

¹ No caso sul-africano, o modelo SRP/sistema de lista também possui como características a impossibilidade de coligação entre partidos, a não existência de cláusula de exclusão, esta que impõe aos partidos a possibilidade de obterem representação no Legislativo caso alcancem um determinado número de votos, fator que dificulta os partidos pequenos em serem representados na Assembleia, e, por fim, na adoção da fórmula eleitoral Droop $Ms = \text{votos/cadeiras} + 1$, esta utilizada para a redistribuição dos assentos que não foram ocupados pelos partidos concorrentes, uma vez que estes não alcançaram a quota estabelecida inicialmente (NICOLAU, 2004).

perdendo alguns assentos na assembleia legislativa, havia conquistado 249 (ELECTORAL COMMISSION, 1994; 1999; 2004; 2009; 2014).

Paralelamente a importância do cenário interno em detrimento ao externo, outro fator que poderá manter o Atlântico Sul desvalorizado relaciona-se ao fato da África do Sul assumir a secretária geral da IOR-ARC entre 2017 e 2019. Neste caso, o desejo sul-africano em ser protagonista na transformação do Oceano Índico em zona de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável, e na ligação entre o projeto da IORA-ARC direcionado a *Blue Economy* com a *Operation Phakisa* (OP), são fatores que, ao menos no âmbito político-econômico, tendem a demonstrar que o biênio sul-africano na secretária desta organização levará Pretoria a intensificar sua relação com o Oceano Índico.²

Embora havendo o interesse em conectar a OP com a IORA-ARC, é fato que o caráter multidimensional da *Operation Phakisa* acaba por, diretamente, e ao menos no âmbito securitário, manter o Atlântico Sul nos planos de Pretoria, uma vez que o interesse em prospectar petróleo e gás offshore leva a necessidade do país em atuar na bacia sul-atlântica. De certo modo, além de tal interesse manter à África do Sul alinhada ao Brasil, país que também possui no petróleo um dos determinantes de sua atuação na região, sua existência torna-se cada vez mais necessária, primeiramente porque outra área pertencente a bacia sul-atlântica vem ganhando, cada vez mais, relevância no cenário internacional, no caso, a Antártida.

Conforme indicado desde o primeiro capítulo, o objetivo desta pesquisa não foi analisar as dinâmicas que envolvem o continente antártico, entretanto, vale ressaltar que desde a primeira metade do século passado, alguns países vêm buscando explorar este território. Um dos principais exemplos deste interesse pode ser encontrado na discordância dos EUA e da Inglaterra em aceitarem a Antártida como reserva natural, cuja exploração estaria restrita a serviço da ciência. Em outras palavras, ao negarem o status de reserva natural, estas potências garantem a si possibilidade de, futuramente, explorarem recursos naturais existente no continente (GANDRA, 2013).

² Exemplo disso pode ser encontrado no “Indian Ocean Rim Association (IORA) 17th Meeting of the Council of Ministers”, este realizado pela chanceler Minister Nkoana-Mashabane, em Durban. Neste caso, é indicado que “South Africa’s view that the Indian Ocean Region should be characterized as a region of peace, stability and development within which to pursue the goal of promoting socio-economic cooperation for the wellbeing and development of the countries and peoples of the Indian Ocean Rim.[...] As is the tradition when assuming the IORA Chair South Africa will make a financial contribution of US\$ 250 000 [...] A country’s foreign policy is firmly premised on its domestic priorities, hence, as South Africa, we expect great dividends from linking IORA’s Blue Economy to our domestic Operation Phakisa: Oceans Economy initiative”.

Figura 45 – Visão geral da bacia sul-atlântica

Fonte: Elaborado pelo autor

Em linhas gerais, o interesse norte-americano e inglês pela possibilidade em explorar recursos minerais na Antártida simboliza uma das características que, historicamente, acompanha o Atlântico Sul, isto é, a constante presença de potências extrarregionais na região. Inclusive, conforme analisado ao longo desta pesquisa, tanto a Inglaterra, país que mantém o controle das ilhas de Santa Helena, Geórgia do Sul, Ascensão, Tristão da Cunha, *Falkland Islands*/Ilhas Malvinas, dentre outros, quanto os EUA e a China, estes atuantes principalmente no Golfo da Guiné, região rica em recursos naturais e caracterizada pela instabilidade de seus países, são potências cujas presenças refletem a não isenção do Atlântico Sul dos interesses das grandes potências.

Em síntese, o fortalecimento da ZOPACAS, a continuidade nos exercícios do IBSAMAR e o interesse comum pela exploração de recursos energéticos *offshore*, são iniciativas que demonstram a possível tendência de Brasil e África do Sul em atuarem na manutenção da região como zona pacífica e desmilitarizada. Além disso, são iniciativas que devem ser incentivadas, visto que podem representar certo contrapeso as investidas de potências extra regionais em um cenário internacional que caminha para a multipolaridade, e, simultaneamente, encontra-se diante do interesse norte-americano em fortalecer seu papel, este que, ao menos na retórica, pode ser encontrado no próprio “*Remarks by President Trump*

on His Trip to Asia”, com a afirmativa de que “os Estados Unidos estão de volta e o futuro nunca pareceu tão brilhante” (TRUMP, 2017).³

³ No original, “*America is back. And the future has never looked brighter*” (TRUMP, 2017)

REFERÊNCIA

ABDEL-MALEK, Anouar. **Idéologie et renaissance nationale: L'Égypte modern.** Paris: L'Harmattan, 1975.

ABDENUR, Adriana Erthal; MARCONDES NETO, Danilo. **Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus between Security and Resources.** Bramfontein: SAIIA, 2003.

ABDENUR, Adriana Erthal; MARCONDES NETO, Danilo. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In NASSER, Reginaldo Mattar. MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul.** Brasília: IPEA, 2014a. p. 215-238.

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

AFRICAN NATIONAL CONGRESS (ANC). **Freedom Charter.** Kliptown: 1955. Disponível em: <http://www.anc.org.za/show.php?id=72>. Acesso em: 28 mar. 2014

AFRICAN UNION (AU). **Constitutive Act of the African Union (CAAU).** Lome: 2000. Disponível em: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf. Acesso em: 10 mar. 2013.

AFRICAN UNION (AU). **2050 AFRICA'S INTEGRATED MARITIME STRATEGY (2050 AIM STRATEGY).** Addis Abebba: 2012. Disponível em: http://cggrps.org/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy_EN.pdf >. Acesso em: 23 jun. 2017.

AGOAGYE, Festus. **The African Mission in Burundi: Lessons learned from the first African Union peacekeeping operation.** Pretoria: Institute for Security Studies, 2004.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as Relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais.** v.4, n.2, p.49 -71, 2013

AHWIRENG-OBENG, Fred.; MCGOWAN, Patrick. J. Partner or Hegemon? South Africa in Africa. **Journal of Contemporary African Studies**, v.16, n. 2, p.5-38, 1998.

AJAMI, Fouad. The Arab Spring at One: A Year of Living Dangerously. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 91, n. 2, p. 56-65, 2012.

AKINSANYA, Adeoye A. Afro-Arab Relations and North Africa. In **Conference on: Regional Integration in Africa: Bridging the North- Sub-Saharan Divide** 5-7 November, 2010 Cairo-Egypt. **Proceedings...**Cairo-Egypt: 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2IL655c>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Continuidade Histórica do Luso-Brasileirismo. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 1, s/n, p.77-84, mar. 1992.

ALMEIDA DA SILVA, Antônio Ruy de. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. In NASSER, Reginaldo Mattar. MORAES, Rodrigo Fracalossi (orgs.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014, p. 199-215.

ALMEIDA, Costa Eugénio; BERNARDINO, Luís Manuel Brás, A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica. **Revista Militar**. Portugal: n. 2532, p.43-61, 2013. Disponível em: < <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/797>>. Acesso em: 12 jan. 2017

ALMEIDA, João Marques. A hegemonia americana e a ordem internacional de Clinton a G.W.Bush. In: **JANUS**: Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa, 2002. Disponível em: < http://www.janusonline.pt/2002/2002_1_1_5.html>. Acesso em: 04/05/2014.

ALMEIDA FILHO, João Genésio de. **O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)**: Análises e Perspectivas. Brasília: FUNAG, 2009.

ALSINA JR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 46, n. 2, p. 53-82. 1998

ALVES, Ana Cristina Araújo. **Contos sobre Ruanda**: Uma análise crítica das narrativas sobre o genocídio ruandês de 1994. 2005. Dissertação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 53. Special number. p. 214-240. 2010

AMORIM, Celso. Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro. In **Seminário Estratégias de Defesa Nacional** Brasília: 2012. Disponível em:<encurtador.com.br/ipB48>. Acesso em: 28 dez. 2014

AQUINO. Edson Tomaz. **A Dimensão do Atlântico Sul na Política Externa e na Defesa do Brasil, dos anos 70 ao Limiar do Século XXI**. 2008. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: < <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp060912.pdf>>. Acesso em: 06/02/2014

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.

ARRIGHI, Giovanni, BEVERLY, J. Silver, **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1999.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. A Política Externa da África do Sul: da internacionalização à globalização. In: GUIMARÃES. Samuel Pinheiro (org.). **África do Sul**: visões brasileiras. Brasília: IPRI-FUNAG, 2000, p. 101-171.

BARBER, James. The new South Africa's foreign policy: principles and practice. 2005. **International Affairs**, v. 81, N.5, p. 1079-1096, 2005.

BARBOSA, Luisa Calvete Portela. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS):** criação, projeção e dimensão político-estratégica. 2015. Dissertação em Estudos Estratégicos Internacionais – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: < encurtador.com.br/uKLTU >. Acesso em: 02 de jun. 2015

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington:** A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Editora PEDEX: 1994.

BETHELL, Leslie *et al.* **História da América Latina.** São Paulo: EDUSP, 1991

BHEBE, Ngwabi. Os britânicos e os africanos na África do Sul, 1850-1880. In: AJA YI, J.F. **História Geral da África – Volume VI – África do século XIX à década de 1880.** Brasília: UNESCO, 2010, p.169-210.

BFR INSTITUTE, **What is BFR?**. Kuala Lumpur: 2017. Disponível em: <<http://bfrinstitute.com/what-is-bfr/>>. Acesso em: 14 jul. 2017

BISHKU, Michael B. South Africa and the Middle East. **Middle East Policy.** Washington: v. 17, n. 3, p. 153-174, 2014.

BOSHOFF; Henri et al. **The Burundi Peace Process From civil war to conditional peace.** Pretoria: Institute for Security Studies, 2010.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. **A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul.** Brasília: FUNAG, 2011.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. **A Política Externa Sul-Africana: Do Apartheid a Mandela.** 2003. Tese de Doutorado em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, especialidade de Política e Relações Internacionais em África - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003. Disponível em: <encurtador.com.br/kySU4>. Acesso em: 06 ago. 2015.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Amazônia Azul:** o Patrimônio brasileiro no mar. 2004. Disponível em: < encurtador.com.br/mBKL5 >. Acesso em: 15 de jan. 2014

BRASIL, Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (END).** 2008. Disponível em: < encurtador.com.br/cqCTV >. Acesso em: 12 de fev. 2014

BRASIL, Ministério da Defesa. **Livro Branco sobre Defesa Nacional (LBDN).** Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> >. Acesso em: 12 de fev. 2014

BRASIL, Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional,** Brasília, 1996.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional (PDN).** 2005. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf> >. Acesso em: 12 de fev. 2014

BREMER, Paul L. **A new strategy for the new face of terrorism**. The National Interest, Washington: The Nixon Center, 2001. Disponível em: < encurtador.com.br/AFKX8>. Acesso em: 22 de dez. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, A crise na América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 1-21, 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira de 2008. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1, pp. 133-149, 2009.

BRITES, Pedro Vinicius Pereira. **A crise da península coreana e a segurança regional do leste asiático**. 2014. Dissertação em Estudos Estratégicos Internacionais – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/103904/000938620.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 25 jan. 2015.

BRITISH PETROLEUM. **Statistical Review of World Energy June 2016**. Inglaterra: Disponível em: < encurtador.com.br/ijHKQ >. Acesso em: 22 oct. 2017

BUJRA, Abdalla. **Pan-African Political and Economic Visions of Development From the OAU to the AU: From the Lagos Plan of Action (LPA) to the New Partnership for African Development (NEPAD)**. Addis Ababa: Development Policy Management Forum. 2004. Disponível em: <encurtador.com.br/iyVWX > Acesso em: 22 de abr. 2014

BUSH, George W. **Address to a Joint Session of Congress and the American People**. Washington DC. 2001. Disponível em: <encurtador.com.br/anvBD>. Acesso em: 03 jan. 2017.

BUZAN, Barry. **People, States, and Fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War Era**. Boulder: L. Rienner, 1991

CAMPBELL, Gwyn, Slave and the Indian Ocean World. In: HAWLEY, John C. **India in Africa, Africa in India: Indian Ocean Cosmopolitanisms**. Bloomington: Indiana University Press. 2008, p. 17-54.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 44, n. 1, p. 5-12. 2001.

CARVALHO, David Ferreira. A crise financeira dos EUA e suas prováveis repercussões na economia global e na América Latina: uma abordagem pós-miskyana. In: III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 11 a 13 de agosto, 2010, São Paulo. [Anais...] São Paulo: FGV, 2010.

CARVALHO, Fernando Cardim. **Entendendo a Recente Crise Financeira Global**. Porto Alegre: IBASE, 2008. Disponível em: < <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping/9.pdf> >. Acesso em: 22 de dez. 2015.

CARVALHO, Patrícia Nasser; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte: v. 11, n. 3, p. 222-248, 2016.

CASTELLANO, Igor da Silva. **Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: A definição Militar do Conflito como pré-condição para a Paz**. 2001. Dissertação em Ciência Política - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001. Disponível em: < encurtador.com.br/yIJWX >. Acesso em: 22 jan. 2013

CEPIK, Marco. Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (Org.). **Desafios estratégicos Del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**. San Jose: FLACSO, 2013, p. 307-324

CEPIK, Marco. Segurança regional e integração na América do Sul. In: CEPIK, Marco. **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: HUCITEC, 2010, p. 60-96.

CEPIK, Marco; JORNADA, Helena. Angola: Segurança, Economia e Relações Bilaterais com o Brasil. In: DATHEIN, Ricardo. (Org.). **Parceiros Estratégicos para a Inserção Internacional do Brasil: Volume 2 – Ásia, África e Europa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. p. 197-204.

CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2012.

CERVO, AMADO LUIZ; LESSA, ANTÔNIO CARLOS. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CGG, **Comissão do Golfo da Guiné**. 2017. Disponível em: < <http://cggrps.org/a-comissao-do-golfo-da-guine/> >. Acesso em: 03 mar. 2017.

CHANAIWA, David. A África Austral. In: MAZRUI, Ali; WONDJI, C (org.). **História Geral da África – VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 295-334.

CHANAIWA. David. KODJO. Edem. Pan-africanismo e libertação In MAZRUI. Ali A. WONDJI. C.(org.) **História Geral da África – VIII: África desde 1935**, Brasília: UNESCO, 2010 p. 897-924

CHERU, Fantu; OBI, Cyril. India-Africa relations in the 21st century: genuine partnership ora marriage of convenience?. In: MAWDSLEY, Emma; MCCANN, Gerard (orgs.). **India in Africa: Changing Geographies of Power**. India: Pambazuka Press, 2011, p. 12-29.

CHINWEIZU. A África e os países capitalistas. In MAZRUI. Ali A. WONDJI. C.(org.) **História Geral da África – VIII: África desde 1935**, Brasília: UNESCO, 2010 p. 927-963.

COLARESI, Michael P., Karen A. Rasler, and William R. Thompson. **Strategic Rivalries in World Politics Position, Space and Conflict Escalation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

COMNIMOS, Alex; DANIEL, John; LUTCHMAN, Jessica. South Africa in Africa: trends and forecasts in a changing African political economy. In: DANIEL, John et al (orgs.). **State of the Nation: South Africa**. Cape Town: HSRS Press, 2007. p. 508-532.

CORSI, Francisco Luiz. Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo. **Locus: Revista De História**. N.13. v. 2, p. 247-260, 2007

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LINGUA PORTUGUESA (CPLP), **Processo Histórico**, 2016. Disponível em: < <http://www.cplp.org/id-2752.aspx> >. Acesso em 03 out. 2016

CORSI, Francisco Luiz. Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo. In: **Política & Sociedade**. N.7, v. 12, 2008.

COSTA LIMA, Marcos. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p.153-174.

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

COZENDEY, Carlos Márcio. BRIC a BRIC num mundo em transição. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, , p.107-116.

CUNHA, André Moreira. Angola: Desempenho Econômico e Comércio Internacional. In: DATHEIN, Ricardo. (Org). **Parceiros Estratégicos para a Inserção Internacional do Brasil: Volume 2 – Ásia, África e Europa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. p. 205-214.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. **America unbound: the Bush revolution in a foreign policy**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

DE WAAL, Alex. **What's new in the "New Partnership for Africa's Development?"** [S.l], 2002. Disponível em: < www.sarpn.org.za/NEPAD/dewaal/dewaal.pdf >. Acesso em: 23 nov. 2015.

DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA. **Fórum de Dialogo Índia-Brasil-África do Sul**, 2003. Disponível em: < <http://www.cnpq.br/documents/10157/7745fcb0-5759-4edc-b8b2-8a1e81c2a9fc> >. Acesso em: 12 dez. 2016.

DEMÉ, Ousmane. **Between Hope and Scepticism: Civil Society and the African Peer Review Mechanism**. Canada: Ed. Partnership Africa. 2005

DESAI, Padma (2005) Russian Retrospectives on Reforms from Yeltsin to Putin. **Journal of Economic Perspectives**. V. 19, n. 1, p. 87-106, 2005. Disponível em: <http://faculty.nps.edu/relooney/00_New_13.pdf >, Acesso em: 05 de ago. 2014

DEPARTMENT ENVIRONMENTAL AFFAIRS REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **Operation Phakisa – Oceans Economy**, Pretoria. 2013. Disponível em: < encurtador.com.br/lvGQ3 >. Acesso em 24 jan. 2017

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). **South African Foreign Policy: Discussion Document**, Pretoria: 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/greenpapers/1996/foraf1.htm>>. Acesso em: 22 de maio 2014.

SOUTH AFRICA. Department Trade And Industry - DTISA. **AS Export Value HS8 (Annually)**. Pretoria, 2016.

DEPARTMENT TRADE AND INDUSTRY OF SOUTH AFRICA (DTISA). **AS Export Value HS8 (Annually)**. Pretoria, 2017.

DEPARTMENT TRADE AND INDUSTRY OF SOUTH AFRICA (DTISA). **AS Import Value HS8 (Annually)**. Pretoria, 2016.

DEPARTMENT TRADE AND INDUSTRY OF SOUTH AFRICA (DTISA). **AS Import Value HS8 (Annually)**. Pretoria, 2017.

DERGHOUKASSIAN. Khatchik. O Estado Cortesão nas Relações Internacionais: a disputa por poder e lucro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 267-328, jul./dez. 2002.

DISNEY, A. R. **A History of Portugal and the Portuguese Empire: From Beginnings to 1807**. New York: Cambridge University Press, 2009

DONALDSON. Robert H. **Boris Yeltsin's Foreign Policy Legacy**. In 41st Annual Meeting of the International Studies Association, Los Angeles, California, March 18, 2000. [**Anais...**] Los Angeles. Disponível em: <encurtador.com.br/krHQ5>, Acesso em: 05 may. 2012

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 133-161, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a07.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

DU TOIT, Allan. The Anglo-South African Simonstown Agreement. In: YOUNG, Kathryn. MITCHELL, Rhett (orgs.) In **The Commonwealth Navies: 100 Years of Cooperation**. London: 2009. 2012, p.111-129.

ELECTORAL COMMISSION OF REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **1994 National and Provincial Elections**. South Africa, 1994.

ELECTORAL COMMISSION OF REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **National and Provincial Elections: 2 June 2009**. South Africa, 1999.

ELECTORAL COMMISSION OF REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **National and Provincial Elections: 14 April 2004**. South Africa, 2004.

ELECTORAL COMMISSION OF REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **National and Provincial Elections: 22 April 2009**. South Africa, 2009.

ELECTORAL COMMISSION OF REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **National and Provincial Elections: 07 May 2014**. South Africa, 2014.

- EMMER, Pieter Cornelis. The Dutch Atlantic, 1600-1800: Expansion Without Empire. **Jahrbuch Für Geschichte Lateinamerikas**. v. 38, n.1, p. 31-48, 2001.
- ENGLAND. **The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability**. London: Foreign & Commonwealth Office, 2012.
- EZEOHA, Abel. UCHE. Chibuike. **South Africa, NEPAD and the African Renaissance**. Leiden: 2005.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**; formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo, 1958.
- FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Ed. USP, 2ª ed. 1994
- FELDBERG, Samuel. **Estados Unidos da América e Israel: uma aliança em questão**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.
- FIDAN, Hakan; ARAS, Bülent. The Return of Russia-Africa Relations. In: **Bilig**, N. 52, p. 47-68. 2010. Disponível em: < <http://sam.gov.tr/tr/wp-content/pdfs/2.pdf> >. Acesso em: 23 dez. 2014.
- FINGUERUT, Ariel. **A Influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush**, 2008. Dissertação em Sociologia – Faculdade de Ciências Econômicas da UNESP, campus de Araraquara, 2008.. Disponível em: < http://wwws.fclar.unesp.br/agenda-pos/ciencias_sociais/1480.pdf >. Acesso em 24 dez. 2016
- FIORI, José Luiz. O "desenvolvimentismo asiático". **Valor Econômico**, São Paulo, 30 out. 2015. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/opiniaio/2502796/o-desenvolvimentismo-asiatico>>. Acesso em: 02 nov. 2012.
- FONSECA JR, Gerson. BRICS: notas e questões. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p.13-30.
- FONTENELE REIS, Maria Edileuza. BRICS: surgimento e evolução. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p.31-48.
- FRANK, Andre Gunder; GILLS, Barry K. The five thousand year world system in theory and praxis. In: DENEMARK, Robert *et al*, (orgs). **World System History: The social science of long-term change**. London: Routledge, 2000, p. 3-24.
- FRIEDMAN, Steven. A transição por Pacto na África do Sul. In: BOLIVAR. Lamonier (Org.). **Brasil e África do Sul: uma comparação**. São Paulo: Sumaré, 1996. p. 61-86.
- FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2008
- FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e

Ciências Humanas da UNICAMP. 2006. Disponível em: < encurtador.com.br/uyAX4 >. Acesso em: 04 mar. 2016.

FUNKE, Norbert; NSOULI, Salah M. **The NEPAD: Opportunities and Challenges**. Washington: International Monetary Fund, 2003.

GADDIS, John Lewis. Grand strategy in the second term. **Foreign Affairs**, New York: v. 84, n. 1. 2005. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2005-01-01/grand-strategy-second-term> > Acesso em: 12 oct. 2014.

GANDRA, Rogério Madruga. **Geopolítica antártica no limiar do século XXI: a definição de um projeto estratégico-científico para o Brasil na Antártida**. 2013. Tese de Doutorado em Geografia – Instituto de Geografia, UFRGS, 2013. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/76143/000893105.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 12 jun. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2ª Ed. 2011. p. 167-197

GILLEY, Bruce. The End of the African Renaissance. **The Washington Quarterly**. V. 33, n. 4, p. 87-101, 2010. Disponível em: < encurtador.com.br/eANS9 >. Acesso em: 05 de jan. 2016

GOLDMAN SACHS, **Building Better Global Economic BRIC**. New York: 2001a. Disponível em: < encurtador.com.br/frAIP >. Acesso em: 15 set. 2015.

GOLDMAN SACHS, **Dreaming With BRICs: The Path to 2050**. New York: 2001b. Disponível em: < encurtador.com.br/gwBGM >. Acesso em: 15 set. 2015

GOLDWYN, David L; MORRISON, J, Stephen. **A Strategic U.S. Approach to Governance and Security in the Gulf of Guinea: A Report of the CSIS Task Force on Gulf of Guinea Security**. Washington: Center for Strategic and International Studies. 2005. Disponível em: < encurtador.com.br/pxC38 >. Acesso em: 01 maio 2017.

GUIMARÃES, César. Legitimidade e Crise na Política Externa: o Governo de George W. Bush. In: FUNAG. **Estados Unidos**. Brasília: 2007, p. 157-178.

GUSMÃO, Marina Gusmão de. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.2, n.2, p.300-328. 2013.

HABIB; Adan; PADAYACHEE, Roland. Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy. **World Development**, [S.l.], v.28, n.2, p. 245-263, 2000. Disponível em: < encurtador.com.br/LOPZ1 >. Acesso em: 18 jun. 2015.

HALPER, Stefan; CLARKE, Jonathan. **America alone: the neo-conservatives and the global order**. New York: Cambridge University Press, 2004.

HAMILL, James.; LEE, Donna. A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era. **International Relations**. London: v.15, n.4, p. 33-59, 2001

HINNEBUSCH, Raymond A. **The international politics of the Middle East**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no período recente**. Brasília: IPEA, 2011

HIRSH, Michael. Bush and the world. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 5, p. 18-43.

HIRST, Monica. **As Relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional**: Evolução contemporânea, Complexidades atuais e Perspectivas para o Século XXI. 2011. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 38, nº 1, p. 5-23, 1995.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos (1914-1991)**: – o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Impérios, 1875-1914**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988

HLOPHE, Dumisani; LANDSBERG, Chris. **The African Renaissance as a modern South African Foreign Policy Strategy**, Paris: Science Po, 1999.

HOPE, Kempe Ronald. Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 283–311, 2016.

HORNSBY, Stephen J. Geographies of the British Atlantic world. In: BOWEN, H.V.; MANCKE, Elizabeth.; REID, John G (eds). **Britain's Oceanic Empire: Atlantic and Indian Ocean Worlds, 1550-1850**. New York: Cambridge University Press. 2012, p. 15-45

HUGHES, Tim. **Working for Development in Southern Africa Bridging the Gap between Government and Business**. Johannesburg: SAIIA, 2011.

IANNI, Otavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

IKENBERRY, G. John. America's imperial ambition. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 5, p. 44-60. 2002.

IISS. **The Military Balance 2005**. London: International Institute for Strategic Studies, 2005.

IISS. **The Military Balance 2009**. London: International Institute for Strategic Studies, 2009.

IISS. **The Military Balance 2016**. London: International Institute for Strategic Studies, 2016.

INDIAN OCEAN NAVAL SYMPOSIUM (IONS). **About IONS**. 2017. Disponível em: < <http://ions.gov.in/> >. Acesso em: 13 jan. 2017.

INDIAN OCEAN NAVAL SYMPOSIUM (IONS). **Member Countries**. Disponível em: < http://ions.gov.in/member_country >. Acesso em: 08 oct. 2016

INDIAN-OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA-ARC). **Mauritius Declaration on Blue Economy**. Mauritius: 2015. Disponível em: < http://www.iora.net/media/158070/mauritius_blue_economy_declaration.pdf >. Acesso em: 17 oct. 2017

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVERIGNTY (ICISS). **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

ITAMARATY, **Acordo de Livre Comércio Mercosul-Egito (em processo de ratificação)**. Brasília: 2017. Disponível em: < encurtador.com.br/ksxG5 > Acesso em 04 mar. 2017.

ITAMARATY, **Cúpula América do Sul-África (ASA)**. Brasília: 2016.

ITAMARATY, **Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)**. Brasília: 2016.

ITAMARATY. **Estado Plurinacional da Bolívia**. Brasília: 2017. Disponível em: < encurtador.com.br/kmnHZ >. Acesso em: 01 set. 2017

ITAMARATY, **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. Brasília: 2016.

ITAMARATY, **Ministros das Relações Exteriores**. Brasília: 2017. Disponível em: < encurtador.com.br/xNSU8 >. Acesso em: 12 set. 2017

ITAMARATY, **União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: 2016. Disponível em: < encurtador.com.br/aiIO3 >. Acesso em: 21 fev. 2017

ITAMARATY. Declaração de Montevideu. In **VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS** . Montevideu: 2015.

JAGUARIBE, Helio, O segundo mandato. **Política Externa**, v. 13, n. 4, 2005.

JOFFÉ, George. A Primavera Árabe no Norte de África origens e perspectivas de futuro. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 30, p. 85-116, 2011.

KABEMBA, Claude. South Africa in the DRC: renaissance or neo-imperialism? In:

DANIEL, John et al. **State of the Nation**. Cape Town: HSRS Press. 2007. p. 533-552.

KAGAN, Robert. The benevolent empire. **Foreign Policy**, Washington D.C., p. 24-35, 1998.

KAGWANJA, Peter. Power and peace: South Africa and the refurbishing of Africa's multilateral capacity for peacemaking. In: SOUTHALL, Roger (org.). **South Africa's role in**

conflict resolution and peacemaking in Africa. Cape Town: Ed. HSRC Press, 2006. p.27-59

KALOUT, Hussein; DEGAUT, Marcos. Brasil, um país em busca de uma grande estratégia. **Relatório de Conjuntura**, Brasília: v.1, n.1, p. 1-32, 2017. Disponível em < encurtador.com.br/nrwH0 >. Acesso em: 01 dez. 2017

KANIKI, Martin H.Y. A economia colonial: as antigas zonas britânicas: In BOAHEN, Albert Adu (org.) **História Geral da África – VII: África sob domínio colonial, 1880-1935**, Brasília: UNESCO, 2010, p. 437-483

KATHIJOTES, Nicholas. Keynote: Blue Economy – environmental and behavioural aspects towards sustainable coastal development. **Procedia – Social and Behavioral Sciences**, n. 101, p. 07-13, 2013. Disponível em: < encurtador.com.br/ioquY >. Acesso em: 12 set. 2017

KEARNEY, Milo. **The Indian Ocean in World History**. New York: Routledge, 2004.

KELLY, Robert. Security Theory in the “new regionalism”. **International Studies Review**, v. 9, n. 2, p. 197-229, 2007

KENNEDY. P. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**. Ed. Campus, 1989.

KONDLO, Kwandi; LANDSBERG, Chris. South África and the “African Agenda”. **Policy: issues and actors**. Johannesburg, v.20, n. 13, p. 1-14, 2007. Disponível em: < www.cps.org.za/cps%20pdf/pia20_13.pdf > . Acesso em: 05 jan. 2016.

KOOT, Gerard. **The WIC, the Dutch West India Company**. Massachusetts: 2015

KORNEGAY, Francis. A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança. In: PEREIRA, Analúcia Danilevicz; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (Org.). **África do Sul: História, Estado e Sociedade**. Brasília: FUNAG, 2010. p. 131-160.

KORNEGAY, Francis Jr. Africa, the South Atlantic and the IBSA-BRICS equation: the transatlantic space in transition. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**. Porto Alegre: v.2. n. 3. 2013, p. 75-100. Disponível em; < <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/35010/23928> > . Acesso em: 12 mar. 2014.

KORNEGAY, Francis Jr. **South Africa, the Indian Ocean and the IBSA-PRICS Equation: reflections on Geopolitical and Strategic Dimensions**. New Delhi. Observer Research Foundation. 2011

KRASNER, D. Stephen. Causas Estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: v. 42, n. 20, p. 93-110, 2012.

KRAUTHAMMER, Charles. **The unipolar moment revisited**. The National Interest, v. 70, p. 5-17, 2003. Disponível em: <<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/krauthammer.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015

LACERDA *et al*, **Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000

LAFER, Celso. Palestra Inaugural do Professor Celso Lafer. In: FUJITA, Edmundo S. (org.) **O Brasil e a Ásia no Século XXI: Ao Encontro de Novos Horizontes**. Brasília: IPRI, 2003, p. 11-17.

LAGOS PLAN OF ACTION FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF AFRICA 1980-2000. Disponível em: <http://www.nepadst.org/doclibrary/pdfs/lagos_plan.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 42, n. 2, p. 5-17. 1998

LAMIN, Abdul Rahman; ZOUNMENO, David Dossou. Côte D'Ivoire's Post-electoral Crisis: Ouattara Rules but can he Govern? **Journal of African Elections: Special Issue West Africa**, Johannesburg, v. 10, n. 2, p. 6-21, 2011

LANDSBERG, Chris. Continuity and Change in the Foreign Policies of the Mbeki and Zuma Governments. **Africa Insight**, [S.l]: v. 41, n. 4, p. 1-16, 2012b.

LANDSBERG, Chris. Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign. **Journal of African and Asian Studies**, [S.l], v. 47, n. 4, p. 436-448, 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/ciyDV>. Acesso em: 18 mar. 2017.

LANDSBERG, Chris. Nigeria-South Africa Tensions Leave African Leadership Gap. **World Politics Review**, [S.l], p. 1-3, 2012d. Disponível em: <encurtador.com.br/bcpB7>. Acesso em: 08 maio 2015.

LANDSBERG, Chris. Promoting Democracy: The Mandela-Mbeki Doctrine. **Journal of Democracy**, [S.l]: v. 11, n. 3, p.107-121, 2000. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v011/11.3landsberg.html>>. Acesso em: 15 de jul. 2016.

LANDSBERG, Chris. South Africa and the making of the African Union and NEPAD: Mbeki's 'progressive African agenda'. In: ADEDEJI, Adebayo; ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris. **South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era**. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, 2007. p. 195-212.

LANDSBERG, Chris. **The Quiet Diplomacy of Liberation: International Politics and South Africa's Transition**. Johannesburg: Jacana Media, 2004.

LANDSBERG, Chris. Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation. **Social Research**. [S.l]: v. 72, n. 3, p. 723-757, 2005.

LANEGAN, Kimberly. South Africa's 1999 Election: Consolidating a Dominant Party System. **Africa Today**, v. 48, n. 2, p. 81-102. 2001

LEE, James Jongsoo. **The Participation of Korea After World War II: a Global History**. Palgrave Macmillan, 2006.

LEVY, Jack S. The Rise and Decline of the Anglo-Dutch Rivalry, 1609-1689. In: THOMPSON, William R (ed). **Great Power Rivalries**. South Carolina: University of South Carolina Press, 1999, p. 172-200.

LIBERMAN, Peter. The Rise and Fall of the South African bomb. **International Security**, v. 26. n. 2, p. 45-86, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 251-266.

LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p.101-106.

LIPTON, Merle. Understanding South Africa's foreign policy: the perplexing case of Zimbabwe. **South African Journal of International Affairs**, London: v. 16, n. 3, p. 331-346, 2009.

LOURENÇÃO, Humberto José. A Defesa Nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), 2003. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UNICAMP, 2003.

LYRIO, Mauricio Carvalho. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: FUNAG, 2010.

MALDONADO FILHO, Eduardo, Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In CARRION, Raul K.M. e VISENTINI, Paulo G. Fagundes (orgs). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998, p. 21-33.

MANDELA, Nelson. South Africa's Future Foreign Policy. **Foreign Affairs**, Tampa: v. 72, n. 5. 1993. Disponível em: < <http://www.anc.org.za/show.php?id=4113> >. Acesso em: 15 de ago. 2014.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at the Celebrations of the Twelfth Anniversary of the National Resistance Movement of Uganda**. Kampala, 26 Jan. 1998a. Disponível em: <http://www.info.gov.za/speeches/1998/98127_0w3369810128.htm>. Acesso em: 14 maio 2014.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela to the National Executive Committee of the Chama Cha Mapundizi (CCM)**, Dar es Salaam: 17 Nov. 1998b. Disponível em:< http://www.info.gov.za/speeches/1998/98b18_ccm9811382.htm>. Acesso em: 14 de maio 2014.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela to the Angolan National Assembly**, Luanda: 29 Apr. 1998c. Disponível em:< http://www.info.gov.za/speeches/1998/98505_0x4079810474.htm>. Acesso em: 14 de maio 2014.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament**, Helsinki: 15 Mar. 1999. Disponível em: <http://www.info.gov.za/speeches/1999/99316_fin-pa99_10284.htm>. Acesso em: 14 de maio 2014.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Mandela at the African Regional Workshop of the International Ombusman Institution**. [S.l.], 26 Aug. 1996. Disponível em: <http://www.info.gov.za/speeches/1996/960826_0x22496.htm>. Acesso em: 14 maio 2014.

MANGANYI, Calvin. South African Naval Diplomacy since 1994. 2014 Thesis presented at the Militar Science of University of Stellenbosch. 2014. Disponível em: <<http://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/86420>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

MANGLANO, Percival. Los Neoconservadores. **Grupo de Estudios Estratégicos**. Ocasional paper. 2003. Disponível em: <http://www.gees.org/articulos/los_neoconservadores_130>. Acesso em: 26/ jun. 2014.

MAROLANG, Chris. **Lesotho: on the path to democracy and stability?** Pretoria: Institute for Security Studies, 2007.

MASTERSON, Grant Edward Thomas. **Governance Quality and Government Commitment to the NEPAD African Peer Review Mechanism**. Johannesburg: EISA, 2004.

MAWDSLEY, Emma; MCCANN, Gerard. Towards a re-evaluation of contemporary India-Africa relations. In: MAWDSLEY, Emma; MCCANN, Gerard. In: **India in Africa: Changing Geographies of Power**. India: Pambazuka Press: p. 1-8, 2011.

MAZRUI, Ali A. Black Africa and the Arabs. **Foreign Affairs**, 1975. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/1975-07-01/black-africa-and-arabs>>. Acesso em: 18 dez. 2015

MBEKEANI, Kennedy. K. Intra-Regional Trade in Southern Africa: Structure, Performance and Challenges. In: NEW ECONOMIC PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). **Regional Intergratiion Policy**. Tunis, n. 2, 2013. Disponível em: <encurtador.com.br/aGL19>. Acesso em: 06 set. 2016.

MBEKI, Thabo. **Address at the Meeting of Nigerian and South African Business**. [S.l.], 2 Oct. 2000. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2000/mbek1002.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MBEKI, Thabo. **Address by Executive Deputy President Thabo Mbeki, to Corporate Council on Africa's "Attracting Capital to Africa" Summit**. Chantilly, 19-22 Apr. 1997. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/1997/mbek0419.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MBEKI, Thabo. **Address of by President of South Africa, Thabo Mbeki, to the Parliament of the Republic of Uganda**. Kampala, 13 Dec. 2005. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2005/mbek1213a.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MBEKI, Thabo. **Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations**

University: The African Renaissance, South Africa and the World. [S.l.], 9 Apr. 1998.

Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/1998/mbek0409.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MERCOSUL. **Parlamento do MERCOSUL.** Disponível em:< encurtador.com.br/yCFU4>.

Acesso em: 12 dez. 2016

MERCOSUL. **Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).**

Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>>. Acesso em: 12 dez. 2016

MERCOSUL. Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no

MERCOSUL. In **XLII Reunião do CMC e Cúpula de Presidentes do MERCOSUL e**

Estados Associados. USHUAIA: 2012. Disponível em:< encurtador.com.br/nqAN1>. Acesso em 15 set. 2017

MERCOSUR, **Países do MERCOSUL.** 2017. Disponível em: <

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7824/12/innova.front/paises-do-mercosul>>. Acesso em: 17 out. 2017

METCALF, Thomas R. **Imperial Connections India in the Indian Ocean Arena, 1860-1920.** Berkeley: University of California Press, 2007

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MIDIC).

Estatísticas de Comércio Exterior. 2016. Disponível em: <encurtador.com.br/kFHQ3>.

Acesso: 21 set. 2016.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Estatísticas de**

Comércio Exterior. Brasília: 2017. Disponível em:< encurtador.com.br/vwA78>. Acesso

em: 12 jul. 2017

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, **Pré-Sal:** Perguntas e Respostas. Brasília: 2009.

Disponível em: < encurtador.com.br/bejyS>. Acesso em: 24 jan. 2017.

MITI. Kataro. South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma.

Southern African Peace and Security Studies. [S.l.]: v. 1, n. 1, p. 26-42, 2012.

MIYAZAKI, Sílvia. O Novo Regionalismo Econômico Asiático. **Contexto Internacional.**

Rio de Janeiro: v. 27, n 1, p. 101-125, 2005.

MODELSKY, George. World System evolution. In: DENEMARK, Robert (*et al*), **World**

System History: The social science of long-term change. London: Routledge, 2000, p. 24-54.

MODELSKI, George, and THOMPSON, William R. **Seapower in Global Politics, 1494-**

1993. Seattle: University of Washington Press, 1988

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas:** Uma história tecnológica da

PETROBRAS na exploração e produção offshore. Brasília: IPEA, 2013.

MOTA, Ronaldo. O Brasil, os BRICS e o cenário de inovação. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012, p.57-66.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A Primeira Grande Guerra. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. **O Século XX o tempo das certezas: Da formação do capitalismo à Primeira Grande Guerra**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003, p. 231-252.

NABUDERE, Dani W. The African Renaissance in the Age of Globalization. **African Journal of Political Science**, Grahamstown, v. 6, n. 2, p. 11-27, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. 1986.

NATHAN, Laurie. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. **International Affairs**, [S.l]: v. 81, n. 2, p. 361-372, 2005.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). **The New Partnership for Africa's Development**. Abuja: 2001. Disponível em: <http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016

NEW YORK TIMES, **Defense Planning Guidance**. New York: 1992. Disponível em: <http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

NEWITT, M. D. D. **A History of Portuguese Overseas Expansion, 1400-1668**. London: New York, 2005.

NGWENYA, Nomfundo Xenia. South Africa in Africa. In: HOFMEISTER.,; Wilhelm . TYLER. Melissa Conley (orgs.) **Going Global: Australia, Brazil, Indonesia, Korea and South Africa in International Affairs**. Singapore: Ed. Konrad-Adenauer Stiftung, 2011. p. 3-17.

NKOANA-MASHABANE, Maite. **Indian Ocean Rim Association (IORA) 17th Meeting of the Council of Ministers**. Durban: 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/cgkru> Acesso em: 01 dec. 2017

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004

NSS. **National Security Strategy For A New Century**. Washington D.C.: National Security Council, 2002.

NSS. **National Security Strategy For A New Century**. Washington D.C.: National Security Council, 2010.

NYANG'ORO, Julius E.; SHAW, Timothy M. African Renaissance in the New Millennium? From Anarchy to Emerging Markets? **African Journal of Political Science**, Grahamstown, v. 5, n. 1, p. 14-28, 2000.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **South Africa**. 2017. Disponível em: < <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/zaf/> >. Acesso em: 22 oct. 2017.

OLIVEIRA, Jansen Coli Calil Nascimento Almeida. A Segurança do Atlântico Sul na Perspectiva Histórica das Relações Brasil-Estados Unidos: convergências ou divergências de interesses? 2013. Dissertação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 47, n 1, p. 07-30. 2004.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Ásia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: v. 16, n.1, p. 114-124, 2002.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEC). **Annual Statistical Bulletin 2016**. Vienna: 2016. Disponível em:< encurtador.com.br/eHLUZ > Acesso em: 09 oct. 2017

PABIAN, Frank V. South Africa's Nuclear Weapon Program: Lessons for U.S. Nonproliferation Policy. **The Nonproliferation Review**, s/v, s/n, p. 1-21, 1995. Disponível em: < encurtador.com.br/cnp68 >. Acesso em: 04 oct. 2014

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**. 2009. Doutorado em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a Multidimensionalidade. In XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Londrina, 2005. [**Anais...**] Londrina.

PARKER, John, and RATHBONE, Richard. **African History: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2007

PARTHESIUS, Robert. **Dutch ships in tropical waters the development of the Dutch East India Company (VOC) shipping network in Asia 1595-1660**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: UFRGS, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008). **Noeva Sociedad**. Buenos Aires, s/v, n. 6, p.86-103, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**. Porto Alegre: v. 3, n. 6, p. 11-36, 2014. Disponível em: < encurtador.com.br/gryZ5 >. Acesso em: 11 out. 2017

PECEQUILO, Cristina S. From Bush to Bush (1989/2006): US Foreign Policy. In: SOTERO, Paulo; BUDNY, Daniel (Org.). **Brazilian perspectives on the US** - Advancing US Studies in Brazil. Washington DC: Wilson International Center for Scholars, 2007.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A (longa) História da Desigualdade na África do Sul. In: **Mal estar na cultura**. Porto Alegre: 2010. Disponível em: < encurtador.com.br/fvJQW >. Acesso em: 18 jun. 2014.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Revolução Sul-Africana: classe ou raça, revolução ou libertação nacional?**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **África do Sul e Brasil: Dois Caminhos para a Transição ao Pós-Guerra Fria – 1984-1994**. 2007. Doutorado em História – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, 2007. Disponível em: < encurtador.com.br/glCE2 >. Acesso em: 18 jun. 2014.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p.33-48, 2013.

PEREIRA, Analúcia D. MEDEIROS, Klei. A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre: v.7, n.4, 2015, p.119-138

PFEIFER, Alberto. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, p.79-86, 2012

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 43, n. 1, p. 05-23. 2000

PIRES, Marcos Cordeiro. Notas sobre a Parceria Estratégica Brasil-China. In: SORIA, Adrián Bonilla; GARCÍA, Paz Milet (orgs). **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**, San Jose: FLACSO, 2015, p. 249-275.

PIRES, Marcos Cordeiro. Desenvolvimento Pacífico Chinês frente à Estratégia de “Um século Americano no Pacífico”. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília: v. 3, n. 2, p. 463-482. 2013.

PIRES, Marcos Cordeiro; SANTILLÁN, Gustavo Enrique. Reflexões sobre a relação China e América Latina. **Anuario de Integración**: [s/l] n.10, p.344-380. 2014. Disponível: < encurtador.com.br/wNO24 >. Acesso em: 11 dez. 2016.

PODER NAVAL. **Amorim reforça compromisso do Brasil de manter o Atlântico Sul como zona de paz**. 16 de outubro de 2013.

POTEMPIN, Vladimir P. **Historia de la diplomacia**. Buenos Aires: Lautaro, 1943.

POTGIETER, Thean. The Secret South African Project Team: Building Strike Craft in Israel, 1975-1979. **Scientia Militaria**: South African Journal of Military Studies, v. 32, n. 2, p. 119-145, 2004.

POTTER, David M. **Evolution of Japan's Postwar Foreign Policy**. 2008. Disponível em <https://office.nanzan-u.ac.jp/cie/gaiyo/kiyo/pdf_09/kenkyu_03.pdf>, Acesso em 25 de abr. 2016.

PRESIDENTIAL INFRASTRUCTURE CHAMPION INITIATIVE (PICI). **Presidential Infrastructure Champion Initiative (PICI)**: Technical Status Project Report. Johannesburg, 2011. Disponível em: <encurtador.com.br/eoFZ0>. Acesso em: 18 set. 2017.

PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA (PIDA). **Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA)**: Interconnecting, integrating and transforming a continent. Addis Ababa, 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/fiP68>. Acesso em: 18 set. 2017.

PROJECT FOR NEW AMERICAN CENTURY (PNAC). **Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces For a New Century**. Washington DC: 2000. Disponível em: <encurtador.com.br/aqyGO>. Acesso em: 05 nov. 2015.

RAMALHO, Antônio. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**: Brasília: FUNAG, 2012, p.87-100.

REIS, André Luis. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, Rio de Janeiro: v. 7, n. 1, p. 20-34, 2012.

REIS, Marcos. SANTOS, Tamiris P. Análise das ameaças transnacionais contemporâneas no entorno atlântico brasileiro: terceirização da segurança e a revisão dos estudos de política de defesa. **Revista da Escola de Guerra Naval**: Periódico Especializado em Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: v. 20, n. 1, p. 221-229, 2014. Disponível em: <encurtador.com.br/blzL9>. Acesso em: 12 maio 2016

REIS, Osvaldo Dehon Roque. **Ordens Regionais, Segurança e Defesa em Perspectiva Comparada: Europa e Cone Sul**. 2008. Doutorado em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2008.

RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira, VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Da conquista europeia à descolonização. In: PEREIRA, Analúcia Danilevycz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (orgs.). **História da África e dos Africanos**. Petrópolis: Vozes. 2012

ROBERTS, Geoffrey. **The Soviet Union in World Politics Coexistence, Revolution, and Cold War, 1945-1991**. New York: Routledge, 1999

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964

RODRIGUES, Dani (2006) Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. **Journal of Economic Literature**, v. XLIV, s/n, p. 973-987, 2006. Disponível em: <encurtador.com.br/ghnU5>, Acesso em: 05 nov. 2014

ROSECRANCE, RICHARD. **La expansión em el Estado comercial: Comercio y conquista em el mundo moderno**. España: Alianza Editora, 1987.

ROSS, Robert. The Last Years of the Slave Trade to the Cape Colony. In: GERVASE, William; SMITH, Clarence (edtrs.). **The Indian Ocean Slave Trade in the Nineteenth Century**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2013, p. 209-220

ROUSSEFF, Dilma. Discurso de posse de Dilma Rousseff. Brasília: 2015. Disponível em: <encurtador.com.br/eyCJN >. Acesso em: 12 out. 2017.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**. Brasília: 01 de jan. 2011. Disponível em:< encurtador.com.br/cetGJ >. Acesso em: 01 set. 2017

RUPIYA, Martin; SOUTHALL, Roger. In SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (orgs.) **A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development**. Kwazulu-Natal: University of Kwazulu-Natal Press, 2009, p. 165-189.

SALLUM JR, Brasílio. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira; In: In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: v. 54, n. 1, p. 259-288. 2011.

SAMUELS, David. A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805- 835. 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v.51, n. 1, p.87-104. 2008

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South Africa during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: V.53, n. especial, p.151-168, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**. Lisboa: n. 44, p. 25-35, 2014. Disponível em: < http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 41, n. especial, p. 8-28. 1998.

SCHINCARIOL; Vitor Educarado; FERNANDEZ; Ramón Garcia. Crescimento Econômico e Políticas de Governo na Argentina, 2003-2014. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: v. 35, n. 127, p. 59-78. 2014.

SCHRAEDER, Peter J. South Africa's Foreign Policy from International Pariah to Leader of the African Renaissance. **The Round Table**, [S.l.], n. 359, p.229-243, 2001.

SHLEIFER. Andrei. TREISMAN. Daniel. A Normal Country: Russia After Communism. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 1, p. 151-174, 2005. Disponível em: <encurtador.com.br/efgBS >, Acesso em: 12 dez. 2014

SECURITY COUNCIL. **Resolution 1970**. New York, 26 Feb. 2011a. Disponível em: <encurtador.com.br/gHS8>. Acesso em: 19 set. 2013.

SECURITY COUNCIL. **Resolution 1973**. New York, 17 Mar. 2011b. Disponível em: <encurtador.com.br/dhELN>. Acesso em: 19 set. 2013.

SEVERO, Luciano Wexell. Desdobramentos da Entrada da Venezuela no MERCOSUL. **Revista Orbis Latina**, Foz de Iguaçu: v.2, n. 1, p. 112-125. 2012

SILVA, Athos Munhoz Moreira da. OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. BRITES, Pedro Vinícius Pereira. A Política Externa Brasileira para a África Ocidental e o Panorama Securitário do Atlântico Sul a partir do Governo Lula. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013, Belo Horizonte, [**Anais...**]. Belo Horizonte.

SIMONSEM, Roberto C. **Historia econômica do Brasil, 1500-1820**. São Paulo: Companhia editora nacional, 2005.

SOUTH AFRICAN NAVY. **Maritime Doctrine for the SA Navy (MDSAN)**, Pretoria: 2006.

SOUTH AFRICA NAVY (SAN). **Role of the SA Navy**. 2006. Disponível em: <http://www.navy.mil.za/aboutus/role/index.htm >. Acesso em: 01 mar. 2017

SOUTHALL, Roger. A long prelude to peace: South African involvement in ending Burundi's war. In: SOUTHALL, Roger (Org.). **South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: HSRC Press, 2006. p. 105-135.

SOUTHALL, Roger. Between competing paradigms: post-colonial legitimacy in Lesotho. In: MELBER, Hanning (org.). **Limits to liberation in Southern Africa: the unfinished business of democratic consolidation**. Cape Town: HSRC Press, 2003. p. 115-133.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COOPERATION (SADC). **Members State**. Gaborone, 2012. Disponível em: <http://www.sadc.int/member-states/>. Acesso em: 15 dez. 2012.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COOPERATION (SADC). **Organ on Politics, Defence and Security**. Gaborone, 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/ipCJO>. Acesso em: 14 dez. 2016.

SOUTHERN AFRICA NATIONAL DEFENCE FORCE. **Defence in a Democracy**: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa May 1996. Pretoria: 1996. Disponível em: < encurtador.com.br/iz367 >. Acesso em: 15 de jan. 2016

SPIES, Yolanda. South Africa's Foreign Policy: 2010 Overview. **South African Yearbook of International Law**, [S.l.], v. 35, n. 2, p. 278-303, 2010.

STAPLETON, Timothy J. **A Military History of South Africa**: From the Dutch-Khoi Wars to the End of Apartheid. California: ABC-CLIO, LLC. 2010.

STEVENS, William Oliver, and WESTCOTT, Allan F. **A History of Sea Power**. New York: Doubleday, Doran & Company, Inc, 1920.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios**: A promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Ed. Futura, 2002

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI Military Expenditure Database**. 2016. Disponível em: < encurtador.com.br/IEU13>. Acesso em: 22 de ago. 2016

STOTT, Noel. From the SADF to the SANDF: Safeguarding South Africa for a better life for all?. **Violence and Transition Series**, v. 7. 2002. Disponível em: < encurtador.com.br/grGLQ>. Acesso em: 12 jan. 2016

TAFT-MORALES, Maurren. **Nicaragua**: The Election of Daniel Ortega and Issues in U.S. Relations. Washington: Congressional Research Service. 2007

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: **Economia e Sociedade**. Campinas: V. 21, N° Especial, p. 909-941, 2012.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TITUS, Danny. **Human Rights in Foreign Policy and Practice The South African Case Considered**. Johannesburg: SAIIA, 2009.

THOMPSON, Leonard Monteath. **A History of South Africa**. New Haven, Conn: Yale University Press, 2001

THORBECKE, Erik. The evolution of the development doctrine, 1950-2005. In MAVROTAS, George; SHORROCKS, Antony (orgs.). **Advancing development: core themes in global economics**. London: Palgrave-Macmillan, 2009.

TRUMP, Donald. *Remarks by President Trump on His Trip to Asia*. Washington: 2017. Disponível em: < encurtador.com.br/giwHJ >. Acesso em: 20 nov. 2017.

UKEJE, Charles; MVOMO ELA, Wullson. **African Approaches to Maritime Security – The Gulf of Guinea**. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

UNITED NATIONS, **United Nations Angola Verification Mission III**. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unavem3.htm>>. Acesso em: 12 de ago. 2016a.

UNITED NATIONS, **United Nations Angola Verification Mission I**. Disponível em: < <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unavem1/unavemi.htm>>. Acesso em: 12 de ago. 2016b.

UNITED NATIONS, **United Nations Angola Verification Mission II**. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/Unavem2/UnavemIIB.htm>>. Acesso em: 12 de ago. 2016c.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNCSD). **Blue Economy Concept Paper**. Disponível em: < encurtador.com.br/iART3 >. Acesso em: 21 jul. 2017.

UZOIGWE, G. N. **A Short History of South Africa**. Owerri: E. Thompson, 1988.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri; HENTZ, Luiz Antonio Soares. Islas Malvinas versus *Falkland Islands* – O arquipélago da discórdia. **Revista de Informação Legislativa**. [s/l], V. 198, n. 50, p. 189-209. 2013. Disponível em: < encurtador.com.br/xDFV4 >. Acesso em: 07 ago. 2017.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval *et al.* **Economia brasileira contemporânea: para cursos de economia e administração**. São Paulo: Atlas, 1996.

VAN WYK, Jo-Ansie. The Saga Continues...The Zimbabwe Issue in South Africa's Foreign Policy. **Alternatives Turkish Journal of International Relations**, [S.l]: v. 4, n. 1, p. 176-231, 2002.

VERSHAVE, F. **De la françafrique à la mafrafrique**. Bruxelas: Éditions Tribord, 2004.

VICKERS, Brendan; AJULU, Che. **South Africa's economy diplomacy: trade and investment promotion**. Pretoria: IGD, 2008.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. As Malvinas e o petróleo: perspectivas. **Boletim Meridiano 47**, Brasília: v. 143, n. 15, p.19-27, 2014. Disponível: <encurtador.com.br/evzK0>. Disponível: 13 jun. 2017.

VIGEVANI, Tullo. **Terceiro mundo: conceito e história**. São Paulo: Editora Ática, 1990

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

VILLA, Rafael Duarte. A Segurança Global Multidimensional. **Lua Nova**, s/l, n. 46, p. 99-118. 1999

VILLA, Rafael Duarte. REIS, Rossana Rocha. A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Um Balanço da Teoria Tradicional e das Novas Agendas de Pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, n. 62, p. 19-53, 2006.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A África e as Potências Emergentes: nova partilha ou cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A África e os novos desafios de Segurança e Defesa do Brasil.** Palestra apresentada no VIII Encontro Nacional da ABED, Brasília, entre 08 e 10 de Setembro de 2014.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Alberto. A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo. In FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional.** Brasília: FUNAG, 2012, p.267-292.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Revolução Vietnamita.** São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **O descompasso entre as nações.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul como Espaço Estratégico para o Brasil: Política Externa e Defesa. In ARTURI, Carlos Schmidt (org.) **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança.** Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2014

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; REIS, André Luis. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: v. 53, edição especial, p. 54-72, 2010.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Política exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e política externa independente. **Revista Brasileira de História,** São Paulo: v. 14, n. 27, p. 99-111, 1994.

WALKER, Martin. **CHIMEA** – An emerging hub of the global economy. EUA: AT Kerney, 2008.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: Uma análise histórica comparativa.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004

WESSELS, André. The South African Navy and its predecessors, 1910-2010: A century of Interaction with Commonwealth Navies. **Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies,** v. 38, n. 2, p. 109-130, 2010

WIESEBRON, Marianne L. Blue Amazon: thinking the Defense of Brazilian Maritime Territory. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations.** Porto Alegre: v.2, n.3. 2013, p. 101-124

WIJK, Rob de. The limits of military power. **The Washington Quarterly,** Washington D.C: v. 25, n. 1, p. 75-92, 2002. Disponível em: < <http://www.twq.com/02winter/dewijk.pdf>>. Acesso em: 12 dec. 2016.

WINAND, Érika *et al.* A Política Externa do Paraguai e a vigência atual de suas principais condicionantes históricas, um balanço de Lugo a Cartes. **Cadernos do Tempo Presente.** Aracaju: n.24, p.67-93. 2016.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. In: **História**. Franca: v.29, n.2 p. 3-29. 2010.

YU, George T. China's Africa Policy: South-South Unity and Cooperation. In: DITTMER, Lowell; YU, George T (orgs.). **China, the Developing World, and the New Global Dynamic**. London: Lynner Rienner, 2010, 129-156.

ZACARIA, Fareed. The future of american power: how America can survive the rise of the rest. **Foreign Affairs**, New York, v. 87, n. 3, p.1-14, 2008.

ZENI, Kaline. **A coalização do IBAS e a concertação política no Conselho de Segurança da ONU**. 2013. Dissertação em Estudos Estratégicos Internacionais - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ZHURAVSKAYA. Ekaterina. YAKOVLEV. Evgeny. **State Capture: From Yeltsin to Putin**. Moscow: CEFIR, 2006. Disponível em: <encurtador.com.br/DHMR0>, Acesso em: 05 nov. 2016

ZUMA, Jacob. **Closing Address by the President of the Republic of South Africa, HE Jacob Zuma, to the South Africa-Angola Business Forum Seminar Meeting**. Luanda, 2009d. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2009/jzum0820.html>>. Acesso em: 14 maio 2017.

ZUMA, Jacob. **President Jacob Zuma: Address on Operation Phakisa: Oceans Economy initiatives**. Pretoria, 2016. Disponível em: <encurtador.com.br/eopD9>. Acesso em: 18 oct. 2017.

ZUMA, Jacob. **Media statement by President Jacob Zuma at the conclusion of the Indian Ocean Rim Association (IORA) Leader's Summit, 08 March**. Indonesia: 2017b. Disponível em: <encurtador.com.br/bjsv4>. Acesso em: 18 oct. 2017.

ZUMA, Jacob. **Remarks by His Excellency President Jacob Zuma at the Media Briefing during the State Visit to Indonesia, 08 March**. Indonesia: 2017c. Disponível em: <<http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2017/jzum0308.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

ZUMA, Jacob. **Remarks by President Jacob Zuma at the Media Briefing during the State Visit to Indonesia, 08 March, 2017**. Indonésia: 2017a. Disponível em: <encurtador.com.br/gknDU >. Acesso em: 18 oct. 2017.