

**ENTRE A CRISE SISTÊMICA E A AUSÊNCIA DE PROJETO  
NACIONAL: BRASIL, ÁFRICA E OS LIMITES DA ATUAÇÃO  
BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL**

Vinicius Zanchin Baldissera  
Universidade Federal do Rio Grande Sul  
vinicius.zanchin@ufrgs.br

## **Entre a crise sistêmica e a ausência de projeto nacional: Brasil, África e os limites da atuação brasileira no Atlântico Sul**

*O Atlântico Sul constitui um espaço geopolítico que historicamente estrutura as interações entre o Brasil e a África Atlântica, conectando agendas de desenvolvimento, segurança marítima e inserção internacional. Em um contexto de crise e transição da ordem internacional, intensifica-se a presença de potências extrarregionais, sobretudo na costa africana, ampliando disputas por rotas e recursos estratégicos. Argumenta-se que, embora o Brasil reconheça a centralidade estratégica do Atlântico Sul e das relações com países africanos, sua atuação tem sido marcada por oscilações decorrentes da ausência de um projeto nacional de longo prazo. Essa lacuna limita sua capacidade de construir políticas duradouras de cooperação política, econômica e de segurança com os Estados africanos da região.*

Palavras-chave: política externa brasileira, África Atlântica, Atlântico Sul, segurança e defesa, crise e transição sistêmica

## **Between the systemic crisis and the absence of a national project: Brazil, Africa and the limits of Brazilian action in the South Atlantic**

*The South Atlantic constitutes a geopolitical space that has historically structured interactions between Brazil and Atlantic Africa, linking development agendas, maritime security, and international insertion strategies. In the context of crisis and transition in the international order, the presence of extra-regional powers has intensified, particularly along the African coast, expanding competition over strategic routes and resources. The article argues that although Brazil recognizes the strategic centrality of the South Atlantic and its relations with African countries, its actions have been marked by oscillations resulting from the absence of a long-term national project. This limitation constrains Brazil's ability to build a sustained political, economic, and security cooperation with African states in the region.*

Keywords: Brazilian foreign policy, Atlantic Africa, South Atlantic, security and defense, crisis and systemic transition

O Atlântico Sul constitui, historicamente, um espaço geopolítico relevante para a inserção internacional do Brasil. A sua extensa zona econômica exclusiva reúne recursos estratégicos como petróleo, gás natural, pescados, biodiversidade marinha e reservas minerais ainda pouco exploradas. Além disso, o Atlântico Sul abriga rotas marítimas essenciais para o comércio exterior brasileiro e para a circulação global de mercadorias, energia e comunicação. Para além do plano material, trata-se também de um espaço que conecta o Brasil e seus vizinhos meridionais à costa oeste do continente africano, possibilitando a construção de relações que perpassam as áreas da diplomacia, da política, da economia e da defesa entre os Estados limítrofes. A região se configura como um eixo central para qualquer projeto de soberania nacional e de afirmação da política externa brasileira. Nesse sentido, a centralidade do Atlântico Sul não pode ser dissociada da posição estratégica da África Atlântica nas dinâmicas contemporâneas da economia política internacional. Contudo, o Atlântico Sul é também um espaço integrado num sistema internacional cujos principais eixos de poder estiveram, historicamente e contemporaneamente, localizados fora de sua região. Esse sistema demonstra características cíclicas de ordenamento, instabilidade e reorganização, relacionadas às crises e transições de poder entre potências que assumem a hegemonia do processo global de acumulação de capital.

À medida que o sistema-mundo capitalista atravessa um momento de reconfiguração estrutural, o Atlântico Sul, em sua condição de espaço periférico submetido economicamente ao poder central, e dada a sua relevância estratégica, tornou-se um terreno cada vez mais disputado por potências que ascendem de fora do centro sistêmico. A presença econômica e militar extrarregional intensifica-se, ao mesmo tempo que cresce a importância estratégica das rotas energéticas e dos novos fluxos comerciais. Esse processo revela que a região não está à margem das grandes dinâmicas internacionais, mas integrada nas transformações geopolíticas que acompanham o declínio relativo da hegemonia norte-americana, a ascensão de novos atores e a fragmentação da ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, os Estados africanos da costa atlântica tornam-se atores estratégicos centrais, seja pela relevância energética, seja pela crescente importância de suas zonas econômicas exclusivas para as dinâmicas comerciais e de segurança marítima globais.

Para o Brasil, o Atlântico Sul deve ser analisado não apenas como espaço marítimo estratégico, mas como uma região historicamente estruturada pelas suas interações com a África Atlântica. A política atlântica brasileira constitui também expressão de sua política africana e da sua capacidade em articular projetos de cooperação voltados ao desenvolvimento e à segurança regional. No entanto, a

atuação brasileira no Atlântico Sul tem revelado ambições e contradições. Por um lado, o país busca institucionalizar sua presença na região por meio de iniciativas como Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e pela definição desse espaço como parte do “entorno estratégico” brasileiro. Por outro, o interesse e a atuação do país para a região têm sido marcados por oscilações significativas, variando conforme governos, conjunturas econômicas e disputas domésticas acerca do rumo do desenvolvimento nacional. Esse padrão cíclico sinaliza um problema estrutural, que desenha a tese deste artigo: apesar das revisões pontuais nas políticas de defesa e da retórica sobre a centralidade do Atlântico Sul para o Brasil, falta ao país um projeto nacional, capaz de sustentar uma estratégia coerente e de longo prazo para sua atuação na região, orientada para a priorização das relações com os países africanos e para a construção conjunta de capacidades nacionais e da projeção no Atlântico Sul. Nesse sentido, o artigo busca compreender como a ausência de um projeto nacional coerente limita a atuação do Brasil no Atlântico Sul. A hipótese sustenta que, embora o Brasil reconheça a importância estratégica do Atlântico Sul e das relações com a África, a falta de um projeto nacional impede a consolidação de políticas perenes e limita sua capacidade de liderança regional. Consequentemente, esse desalinhamento entre ambição e estratégia resulta em um déficit de presença e coordenação do Brasil no Atlântico Sul e com os países africanos.

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem qualitativa, combinando técnicas de pesquisa de análise documental, revisão bibliográfica e interpretação baseada na perspectiva histórico-estruturalista das Relações Internacionais. Parte-se da premissa de que o Atlântico Sul pode ser melhor compreendido a partir das dinâmicas mais amplas do sistema-mundo e das transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil desde o esgotamento do período nacional-desenvolvimentista (Cervo, 2008; Furtado, 2007; Visentini, 2009).<sup>1</sup> A escolha metodológica justifica-se pela adequação da utilização dos métodos de análise histórica e documental para com o recorte teórico e estruturalista das visões sobre o sistema-mundo, permitindo salientar a importância de processos de longa duração que evidenciam ciclos hegemônicos e de acumulação de capital, o que explica o período de crise sistêmica e de intensificação da competição no Atlântico Sul.

A literatura sobre a inserção do Brasil no Atlântico Sul e suas relações com a África tem enfatizado, sob diferentes perspectivas, tanto os condicionantes estruturais do sistema internacional quanto os determinantes domésticos da política

---

<sup>1</sup> Entende-se por nacional-desenvolvimentismo o modelo de desenvolvimento que predominou no país entre as décadas de 1930 e 1980, caracterizado pela centralidade do Estado na promoção da industrialização, na coordenação do crescimento econômico e na busca por maior autonomia nacional.

externa brasileira (Abdenur *et al.*, 2016; Leandro *et al.*, 2025; Seabra & Alencastro, 2021). Trabalhos como os de Saraiva (2012) e Penha (2011) destacam a centralidade do eixo Sul-Sul e a relevância estratégica da África para a projeção internacional do Brasil. Já autores como Cervo (2008) e Leite (2011) enfatizam o papel dos paradigmas de política externa e das mudanças de orientação econômica na definição das prioridades internacionais do país. No campo da defesa e da geopolítica do Atlântico Sul, estudos como os de Pereira (2013) ressaltam a importância da articulação entre segurança, recursos naturais e projeção marítima. Para complementar essa discussão, considera-se a crescente agência dos militares brasileiros na recente “revitalização” de iniciativas como a ZOPACAS, o que sinaliza um deslocamento do protagonismo da diplomacia civil para uma agenda de defesa mais acentuada (Edwards, 2023). Esse processo insere-se em uma estratégia deliberada de construção regional, na qual o uso de conceitos simbólicos como a “Amazônia Azul” e a formação de um “cinturão de boa vontade” via cooperação militar buscam consolidar uma identidade regional sul-atlântica e minimizar a interferência de potências extrarregionais (Abdenur & Souza Neto, 2014). Em última análise, o Atlântico Sul passa a ser lido pela literatura contemporânea como um complexo regional de segurança em formação ou uma comunidade de práticas, onde a busca por autonomia tecnológica e a proteção de recursos estratégicos balizam as tentativas de liderança brasileira, a despeito das oscilações e lacunas estruturais apontadas (Hoffmann & Marcondes, 2017). A partir dessas contribuições, pretende-se adotar uma interpretação que articule, de forma sistemática, a dimensão histórico-estrutural da ordem internacional com a ausência de um projeto nacional de longo prazo como variável explicativa das oscilações da política africana brasileira. É nesse espaço que o presente artigo busca se inserir.

A primeira seção do artigo versa sobre o espaço sul-atlântico enquanto região geopolítica face à crise sistêmica do capitalismo, discutindo a crescente militarização e a presença de potências extrarregionais. A segunda seção analisa a trajetória da política externa brasileira para o Atlântico Sul, destacando suas ambições, contradições e limites estruturais vinculados à ausência de um projeto nacional. Examina as consequências dessa inconsistência estratégica para a capacidade do Brasil em exercer influência regional, coordenar políticas de segurança com países africanos e garantir sua soberania marítima. O artigo conclui que a ausência de um projeto nacional de longo prazo limita a capacidade brasileira de articular a sua política externa com os países africanos da costa atlântica, consequentemente abrindo espaços à inserção e consolidação da presença de atores historicamente externos à região.

## O Atlântico Sul na crise e transição da ordem internacional

A política externa caracteriza-se como o veículo por meio do qual os interesses dos Estados são projetados para além das fronteiras. Seguindo esta lógica, a política externa também é uma representação dos interesses e do poder das elites a cargo do Estado. Quando guiada por uma estratégia estável por meio de um projeto de longo prazo, capaz de reconhecer as limitações e oportunidades a nível internacional, ela pode refletir a maturidade política e econômica alcançada pelo Estado (Brucan, 1974).

O conceito de projeto nacional ocupa posição central neste artigo e requer maior precisão analítica. Entende-se projeto nacional como um conjunto relativamente coerente e duradouro de diretrizes estratégicas que orientam a atuação do Estado no plano interno e externo, articulando objetivos de desenvolvimento, inserção internacional e segurança. Diferente de políticas de governo, que podem refletir prioridades conjunturais e mudanças de liderança, um projeto nacional implica um grau de continuidade institucional, coordenação entre diferentes áreas do Estado e capacidade de produzir efeitos ao longo do tempo.

A coerência de um projeto nacional baseia-se em três critérios principais: (i) a existência de diretrizes estratégicas explicitamente formuladas em documentos oficiais ou práticas recorrentes de política pública; (ii) a continuidade dessas diretrizes ao longo de diferentes governos; e (iii) a articulação entre política externa, política de defesa e estratégias de desenvolvimento econômico. A ausência ou fragilidade desses elementos indica não necessariamente a inexistência de objetivos estratégicos, mas a dificuldade de consolidá-los em um projeto nacional estável. Essa distinção permite diferenciar situações em que há orientação estratégica, ainda que instável, daquelas em que predomina a descontinuidade. No caso brasileiro, argumenta-se que, embora seja possível identificar momentos de maior coerência estratégica, estes não se consolidam de forma duradoura no período pós-Guerra Fria.

Nessa perspectiva, o projeto nacional atua como um instrumento destinado a reforçar a autonomia política e econômica do Brasil, atenuando a dependência histórica do país em relação aos pólos centrais do sistema mundial à medida que impulsiona sua industrialização (Fernandes, 2005; Furtado, 2007; Jaguaribe, 1958). A corroboração dos objetivos estratégicos do Estado, mantendo-se constantes durante longos períodos e perpassando mudanças de governo ou de regime político, decorre da existência de um núcleo estratégico dentro do próprio Estado, responsável pela organização dos interesses nacionais em torno do projeto nacional (Fiori, 2014).

O século XXI tem se revelado um período de instabilidade, no qual a ordem internacional passa por um rearranjo profundo marcado pelo desgaste da potência hegemônica, os Estados Unidos da América, hoje menos capaz de orientar o sistema, relutante diante de sua perda de centralidade e cada vez mais dependente do instrumento militar (Mearsheimer, 2019; Todd, 2024). Adicionalmente, destaca-se o impulso das taxas de crescimento econômico de países africanos. Essa melhoria econômica recente não pode ser explicada apenas pela ascensão da China como parceira comercial relevante e alternativa ao Ocidente, mas também pela consolidação de iniciativas internas voltadas à promoção do desenvolvimento e ao aprofundamento da integração político-econômica entre os países africanos. Destacam-se a consolidação da União Africana em 2002 e o estabelecimento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), iniciativas que demonstram o interesse em encontrar soluções conjuntas e realistas para problemas africanos, em promover a cooperação e o desenvolvimento econômico do continente, bem como assegurar que a entrada de investimentos internacionais possa ser conduzida conforme os interesses africanos (Cardoso, 2020; Visentini *et al.*, 2022). É desta forma, e em meio ao cenário de transição e disputa ampliada, que o Atlântico Sul volta a ocupar lugar de destaque, tornando-se uma área em que Estados emergentes procuram consolidar sua projeção enquanto poderes declinantes tentam preservar espaços de influência (Pereira, 2013). Por reunir vastos recursos naturais e articular dimensões econômicas, comerciais e militares, a região afirma-se como um dos vetores estratégicos da competição global contemporânea.

## **A centralidade geoeconômica e estratégica do Atlântico Sul**

O Oceano Atlântico Sul, que se estende ao norte desde as saliências do nordeste brasileiro e da costa ocidental africana até a Antártida ao sul, constituiu-se historicamente como um espaço periférico integrado às economias centrais (Portugal e Espanha, Grã-Bretanha, e, mais recentemente, Estados Unidos). As rotas marítimas sul-atlânticas eram importantes tanto para o comércio e para a circulação global de mercadorias, quanto para a segurança e aquisição de recursos energéticos que abastecem a indústria e produção das potências dominantes (Penha, 2011). Para o Ocidente, a concentração de recursos naturais na região do Atlântico Sul, especialmente *offshore*, é fundamental para reduzir a dependência energética do Oriente Médio (Beny, 2007). Além disso, as reservas de petróleo do Golfo da Guiné oferecem vantagens logísticas pela proximidade com os Estados Unidos e evitam as rotas dos golfos de Áden e Pérsico, de intenso fluxo mercantil

e instabilidade (Beny, 2007). Dessa forma, o Atlântico Sul constitui-se como zona de produção de matérias-primas minerais e energéticas e escoadouro de produção para as economias ocidentais.

Essas características colocam a margem africana do Atlântico Sul no centro de uma disputa energética global, com intensificação da presença de empresas, governos e ações militares voltadas à segurança marítima e à defesa dos interesses estrangeiros. No entanto, tal como defende Penha (2011), há um “vazio estratégico” de poder marítimo regional no Atlântico Sul, decorrente da dispersão de interesses e projeções dos Estados da região, os quais não mantêm projetos nacionais para a defesa de seus interesses a longo prazo ou não dispõem de recursos e capacidades de projeção oceânica. Essa lacuna tende a ser ocupada pelas potências extrarregionais, as quais, por conta do declínio hegemônico estadunidense e da crise de sua ordem, ocasionam o acirramento de disputas pelas rotas e recursos minerais da região, intensificando sua presença econômica, militar e política no espaço sul-atlântico (Penha, 2011). Soma-se a isso o aumento da demanda por petróleo dos países asiáticos que emergem como polos de poder competidores, como Índia e China, o que desencadeia uma reação ocidental, sobretudo americana, de contenção destes países ao acesso a mercados e recursos, fomentando a competição no Atlântico Sul (Góes & Silva, 2017; Penha, 2011).

Nota-se que o vazio estratégico do Atlântico Sul, pela ausência de uma potência regional de projeção oceânica, tem permitido a preservação da projeção britânica sobre a região (Visentini, 2019). Remanescentes de seu vasto império colonial, os territórios ultramarinos do Reino Unido na região concedem considerável valor estratégico e oferecem linhas de comunicação marítima ao país e seus aliados ocidentais, bem como permite a instalação de bases militares que fornecem apoio a duas das marinhas mais bem equipadas do mundo (refere-se às marinhas dos Estados Unidos e do próprio Reino Unido).

Therezinha de Castro (1997) evidencia a projeção do Reino Unido sobre dois triângulos estratégicos de ilhas no Atlântico Sul: o primeiro, composto por Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, destaca-se pela sua posição no centro do Oceano Atlântico, servindo como trampolim para ambas as margens e dispondo de instalações militares na ilha de Ascensão; o segundo, formado pelas ilhas Malvinas, ilhas Geórgia e Sandwich do Sul e ilhas Orcadas do Sul, localiza-se a sudeste da América do Sul, estendendo-se até a Antártida, exercendo influência sobre a passagem de Drake e projetando poder naval próximo à Argentina e à Antártida (Castro, 1997). A base militar de Mount Pleasant, nas Malvinas, abriga contingentes militares britânicos da marinha, aeronáutica e exército, contando com aproximadamente 1200 militares estacionados em suas instalações, além

da permanência anual de quatro aviões da aeronáutica e pelo menos um navio de patrulha, um vaso de apoio logístico e uma fragata ou contratorpedeiro da Marinha Real Britânica (Silva, 2018). O Reino Unido é fundamental para a presença sul-atlântica dos Estados Unidos e demais parceiros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

As iniciativas estadunidenses de meados da primeira década do século XXI demonstram sua reação ao período sistêmico de crise e transição de sua própria ordem. Em 2007 é criado o *United States Africa Command* (AFRICOM), comando militar dos Estados Unidos responsável por ações de segurança no continente africano, com destaque às operações antiterroristas e segurança marítima no Golfo da Guiné. Os Estados africanos posicionaram-se contrariamente ao AFRICOM e ao estabelecimento de suas instalações na África, o que levou à instalação da sede do comando em Stuttgart, na Alemanha, (Pereira, 2016), embora as principais bases de apoio do comando se localizem em Ascensão, no Atlântico Sul, e no Djibouti, no Chifre da África (Taylor, 2010).

Um membro da OTAN com presença considerável na região é a França, que mantém relações próximas, de caráter neocolonial, com suas antigas colônias africanas e está efetivamente presente por meio de sua posse colonial na América do Sul, a Guiana Francesa. A África Ocidental, região que, devido ao seu passado colonial, integra a esfera de influência francesa, detém recursos vitais ao abastecimento energético da França, sobretudo petróleo e urânio (González, 2018). Na costa africana, a França sustenta operações militares com o intuito de salvaguardar os seus interesses, as atividades das suas empresas, a segurança de rotas comerciais e o acesso aos recursos energéticos, além de combater a pirataria e, de forma geral, a insegurança marítima na região. A Missão Corymbe é a principal operação militar francesa na costa africana e se mantém em curso desde 1990, atualmente na sua 128ª edição. A Missão consiste em exercícios militares da marinha francesa, incluindo treino com as marinhas dos países africanos. As operações Corymbe são uma mensagem clara de que a França está pronta para responder a ameaças aos seus interesses na região (González, 2018).

No entanto, já a partir do início do século XXI, novas potências extrarregionais contestam a hegemonia econômico-comercial histórica do ocidente sobre o Atlântico Sul, em especial a China e, mais recentemente, a Rússia. A China vem se projetando economicamente desde a década de 1990 no continente africano e, por meio de investimentos, do comércio e pela concessão de empréstimos, tornou-se o principal parceiro econômico da maioria dos países africanos (Alden, 2007). Para impulsionar as relações comerciais para além da modalidade bilateral, foi instituído em 2000 o Fórum de Cooperação China-África, que reuniu

líderes de países africanos em Pequim (cada edição subsequente do fórum foi realizada alternadamente na África e na China) e representantes comerciais de empresas chinesas, bem como investidores africanos, para coordenar em âmbito multilateral a parceria econômica e as iniciativas de cooperação entre China e países africanos (Cardoso, 2020; Pautasso, 2016).

Já a Rússia reforça vínculos com antigos aliados africanos (dos tempos de União Soviética) a partir dos anos 2000. Embora sua economia seja menos vigorosa que a da China, a Rússia tem uma presença consistente no Golfo da Guiné, baseada na venda de armas e na atuação de empresas russas nos setores energético e mineral (Fituni & Abramova, 2010). A função estratégica do Atlântico Sul e da costa africana é mencionada em documentos oficiais de política externa (Federação Russa, 2023), ressaltando a importância das rotas marítimas que margeiam a África e a Rota do Cabo, e considerando Angola e África do Sul como pontos-chave da projeção russa na região. Essa orientação manifesta-se em exercícios navais conjuntos, como as operações trilaterais com China e África do Sul realizadas em 2019 e 2023 (denominados Exercícios Mosi I e II, respectivamente), das quais o Brasil participou como observador. Apesar disso, a capacidade de projeção de poder naval da Rússia para o Atlântico Sul é questionável, limitando-se apenas a executar operações como forma de marcar presença, porém inapta a competir com as outras potências extrarregionais (Evitss, 2019).

## **As relações Brasil-África e o Atlântico Sul: ambições, oscilações e ausência de projeto nacional**

### **Relações Brasil-África**

Até meados do século XIX, a mão de obra escravizada e o tráfico transatlântico constituíram o pilar socioeconômico do Brasil colonial e, posteriormente, do Brasil imperial, pautando as relações com as várias nações da costa ocidental africana (Costa e Silva, 2022). Com a intensificação do colonialismo na África, as grandes potências fecharam as portas do Brasil ao continente africano, sobretudo depois da conquista pelo Reino Unido do Porto de Lagos em 1851, que encerrou as operações direcionadas ao Brasil e integrou a colônia britânica da Nigéria, simbolizando o início do controle do Reino Unido sobre a África Atlântica (Costa e Silva, 2022).

A retoma das relações entre as duas margens do Atlântico Sul se deu apenas um século mais tarde, com a descolonização da África Subsaariana no início da década de 1960. É neste contexto que se rompe o longo período de bloqueio pelas potências europeias e abre-se espaço para as relações do Brasil com os Estados

africanos, que deixaram de ser determinadas exclusivamente pelos limites impostos pelo colonialismo europeu e passaram a depender, de forma crescente, das escolhas estratégicas do Brasil e dos Estados africanos, bem como das transformações sistêmicas subsequentes.

O Brasil posicionava o desenvolvimento como eixo central da política externa desde os anos 1930 até à década de 1980 (Visentini, 2009). Esse paradigma duradouro articulou diplomacia econômica, industrialização e autonomia decisória, vinculando a atuação externa à redução das assimetrias internacionais e ao desenvolvimento interno, dando forma a um projeto nacional que perpassou governos e regimes diferentes durante boa parte do século xx (Cervo, 2008). A política externa brasileira passou a operar de forma coerente e estratégica, o que favoreceu a aproximação com a África no contexto da descolonização. Neste período é possível observar a presença dos três critérios que caracterizam um projeto nacional: continuidade estratégica, coordenação entre política externa, defesa e desenvolvimento, e diretrizes relativamente estáveis ao longo dos governos.

A trajetória das relações entre o Brasil e os países africanos revela padrões de aproximação e distanciamento. No que se refere a momentos de aproximação, identificam-se três períodos em que o Estado brasileiro buscou aprofundar vínculos com nações africanas, articulando interesses econômicos, diplomáticos e geopolíticos: o primeiro corresponde à Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), quando o Brasil passou a olhar para a África Subsaariana em um contexto marcado pelo auge das lutas anticoloniais; o segundo inicia-se no final da década de 1960, intensificando-se especialmente durante o governo Ernesto Geisel (1974-1979), em função das independências das colônias portuguesas e do protagonismo do Terceiro Mundo, prolongando-se, ainda que com menor intensidade, até o final dos anos 1980; o terceiro período ocorreu a partir de 2003, com o governo Lula da Silva (2003-2010) até parte do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2016), já em um ambiente democrático e em meio à ascensão de novos polos internacionais de poder.

Esses períodos alternam-se com fases de distanciamento ou retração, igualmente identificáveis em três momentos: o primeiro ocorre no governo Castelo Branco (1964-1967), quando, após o golpe militar, a política externa brasileira se alinha aos Estados Unidos e ao bloco ocidental, incorporando a luta anticomunista como eixo central da atuação no Atlântico Sul durante a Guerra Fria; o segundo tem início com o governo Fernando Collor (1990-1992), em um contexto de difusão do neoliberalismo, estendendo-se pelos governos Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período marcado pela abertura

econômica e pela convergência com a expansão do capital transnacional no pós-Guerra Fria; o terceiro momento de retração inicia-se no segundo mandato de Dilma Rousseff, em meio à crise interna, prolongando-se durante os governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), caracterizados pela priorização de relações com grandes potências em detrimento da política africana.

A compreensão destas oscilações requer uma análise do pensamento estratégico que orienta a política externa brasileira, bem como da sua relação com a ideia de projeto nacional. Para tal, adota-se uma perspectiva que articula os níveis nacional, regional e internacional, entendidos como dimensões interdependentes que condicionam as possibilidades de ação dos Estados (Halliday, 1999). Nessa abordagem, o nível nacional abrange as dinâmicas internas do Estado e da sociedade, tanto no Brasil quanto nos países africanos; o nível regional refere-se ao Atlântico Sul como espaço estratégico de atuação; e o nível internacional diz respeito à economia-mundo capitalista e às disputas de poder que a caracterizam. A articulação desses níveis de análise fornece o quadro analítico para compreender os avanços e recuos da política africana brasileira ao longo do tempo.

A nível nacional, no período compreendido entre a década de 1930 e o final dos anos 1980, marcado pelo Estado desenvolvimentista, o Brasil buscou expandir sua base industrial e consolidar sua autonomia econômica. Nesse contexto, o continente africano passou a ser percebido como espaço estratégico para a ampliação de mercados, a exportação de manufaturas e o fortalecimento do projeto nacional em curso, contribuindo para a busca de maior autonomia no sistema internacional (Cervo, 2008). A convergência entre a descolonização africana, o fortalecimento do Terceiro Mundo e a orientação nacional-desenvolvimentista favoreceu o estreitamento das relações entre o Brasil e a África. Esse processo também refletiu estratégias ativas dos Estados africanos recém-independentes, interessados em diversificar parcerias e reduzir sua dependência em relação às antigas metrópoles e às potências da Guerra Fria.

Já a nível regional, a posição do Brasil na América do Sul, região inserida diretamente na zona de influência dos Estados Unidos, gerava limitações estruturais à capacidade de ação autônoma da política externa brasileira. A pressão externa exercida pelos EUA para que o Brasil priorizasse o centro capitalista repercutiu internamente, afetando setores da burocracia estatal e da sociedade. Essa pressão, travestida no discurso da ameaça comunista, contribuiu para o ambiente de instabilidade que levou ao golpe de 1964. Uma vez no poder, o governo Castelo Branco adotou um alinhamento explícito aos Estados Unidos nos campos político e econômico, marginalizando o continente africano e concebendo o Atlântico Sul como área de cooperação com o Ocidente com vistas à contenção do comunismo.

Não obstante, este curto interregno do governo de Humberto Castelo Branco não foi suficiente para ser interpretado como ruptura do projeto nacional brasileiro vigente até então e instrumentalizado, também, por uma política externa voltada ao Terceiro Mundo. De acordo com Visentini (2009), nos governos de Artur da Costa e Silva e Emílio Médici, houve um resgate de elementos associados a um projeto nacional e à concepção de Brasil-potência, o que levou à retomada do processo de multilateralização da política externa brasileira. Por conseguinte, o breve distanciamento entre Brasil e África adveio acima de tudo das pressões externas que se manifestaram na política doméstica brasileira, ao contrário de ser um reflexo sintomático das limitações do projeto de Estado nacional-desenvolvimentista.

Por fim, no plano internacional, a conjuntura dos anos 1970 produzia o marco inicial da crise da hegemonia norte-americana, visível pelo fracasso político e militar no Vietnã, pela ascensão de uma periferia politicamente assertiva e pela ocorrência de movimentos revolucionários no Terceiro Mundo (incluindo as independências da África portuguesa). Esse contexto criou condições favoráveis para que o Brasil, apoiado em seu projeto desenvolvimentista e em sua crescente capacidade industrial, aprofundasse relações com países africanos, que se tornaram parceiros estratégicos para sua inserção internacional e para a expansão de suas exportações manufatureiras e importação de recursos energéticos para suprir sua demanda produtiva (Cervo, 2008). Nos anos 1980, mesmo diante de uma conjuntura menos favorável – marcada pela reação americana ao seu próprio declínio, pela crise da dívida externa no Terceiro Mundo e pela inversão dos fluxos internacionais de capital –, a política africana brasileira não foi descontinuada. Tanto o governo João Figueiredo (1979-1985) quanto o governo José Sarney (1985-1990) mantiveram um nível significativo de engajamento com a África. A demanda energética por petróleo para manter o projeto nacional-desenvolvimentista foi um fator decisivo para a persistência das relações com a África.

Soma-se a isso a necessidade de consolidar a influência brasileira no Atlântico Sul em um contexto de turbulências e interferências militares (*vide* a Guerra das Malvinas de 1982). Fator importante foi o oposicionismo à militarização da região, conduzida por atores extrarregionais, tal qual foi a proposta de uma organização militar aos moldes da OTAN, com a liderança da África do Sul em regime de *apartheid* e o apoio dos Estados Unidos (Saraiva, 1996). Nesse contexto, a fim de evitar o envolvimento militar maior de atores externos e a militarização regional, cria-se a ZOPACAS, por meio dos esforços diplomáticos brasileiro-africanos, a qual foi institucionalizada em resolução na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986 (United Nations, 1986). Assim, mesmo com adversidades regio-

nais e internacionais, a solidez do projeto nacional, combinada à tradição da política africana e a imperativos estratégicos, impediu que as relações Brasil-África sofressem um processo de erosão mais profundo na década de 1980.

A inflexão decisiva, contudo, ocorreu na década de 1990. Em âmbito regional, governos neoliberais assumiram o poder em grande parte da América do Sul; a África Atlântica enfrentava crises profundas e submetia-se aos programas de ajuste das instituições financeiras internacionais; e, no plano internacional, o colapso do socialismo soviético abriu espaço para a expansão do capitalismo no Segundo e no Terceiro Mundo. No Brasil, o projeto de Estado desenvolvimentista cede lugar ao Estado neoliberal durante o governo Fernando Collor, cujo modelo de inserção internacional alinhava-se ao paradigma emergente da globalização. A globalização, por sua vez, difundia a ideia de um mundo unificado pelo capitalismo transnacional, minimizando a clássica distinção entre centro e periferia.

O Estado no Brasil teve seu papel reduzido como propulsor do desenvolvimento e conduziu-se a uma reestruturação econômica para facilitar a abertura a capitais, bens e finanças internacionais. Esse novo paradigma redefiniu as prioridades da política externa brasileira: o país optou por estreitar laços com os Estados Unidos em detrimento das relações com a periferia. Assim, inaugurou-se um período de afastamento profundo em relação à África, motivado sobretudo pela adesão brasileira à globalização como suposta solução para a crise econômica e para o problema da dívida externa, bem como pelo esgotamento do projeto nacional-desenvolvimentista.

Os efeitos dessa reorientação da política externa brasileira tornaram-se visíveis ao longo da década de 1990. Embora os governos do período continuassem a afirmar, em seus discursos diplomáticos, a importância histórica das relações com a África, na prática observou-se uma redução significativa da presença brasileira no continente. O intercâmbio comercial Brasil-África, que na década de 1980 havia alcançado aproximadamente 10% do comércio exterior brasileiro, caiu para apenas 2% em 1990 (Saraiva, 1996). Paralelamente, verificou-se um processo de retração diplomática. Em 1983, o Brasil contava com 34 diplomatas atuando em países africanos, número que caiu para 24 em 1993. No mesmo período, a distribuição dos quadros diplomáticos brasileiros passou a privilegiar regiões consideradas prioritárias para a nova estratégia de inserção internacional, concentrando 161 diplomatas na Europa, 52 na América do Norte e 77 na América Latina. Esses indicadores evidenciam que o deslocamento das prioridades externas brasileiras durante os anos 1990 não se limitou ao plano discursivo, mas se traduziu em uma efetiva redução dos recursos políticos, diplomáticos e econômicos destinados às relações com o continente africano (Penha, 2011; Saraiva, 1996).

### **O neoliberalismo e a ausência de um projeto nacional**

O fracasso das experiências neoliberais na periferia do sistema mundial suscitou críticas ao modelo de abertura econômica irrestrita e à submissão às dinâmicas do mercado global. Nesse ambiente de insatisfação social, chegou ao poder no Brasil um governo de centro-esquerda que se estenderia de 2003 a 2016, sob Lula da Silva e Dilma Rousseff. Embora sustentados por amplos setores populares, esses governos não romperam com o arcabouço neoliberal vigente; priorizaram a redução da pobreza e da desigualdade por meio de políticas sociais, mas não enfrentaram o problema estrutural da desindustrialização em curso (Fonseca *et al.*, 2020). Embora tenha ampliado a atuação estatal em determinados setores e promovido políticas de inclusão social, o governo Lula da Silva não reconstituiu um projeto nacional-desenvolvimentista capaz de reverter a desindustrialização e sustentar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Em vez disso, buscou assegurar estabilidade macroeconômica para incentivar o crescimento do setor privado (característica de uma leitura ainda alinhada ao neoliberalismo) e suas diferenças em relação aos governos anteriores não se traduziram na construção de um projeto estatal duradouro, mesmo dentro do paradigma liberal.

No plano externo, contudo, o governo Lula se distinguiu de seus antecessores. As transformações sistêmicas em curso, como a crise prolongada da ordem ocidental, o desgaste da hegemonia estadunidense e a emergência de novos polos de poder, criaram condições favoráveis para que o Brasil buscasse maior autonomia por meio da diversificação de parcerias e relações com países do Sul. A África, que atravessava um ciclo de dinamismo econômico nas primeiras décadas do século XXI – a ascensão chinesa foi decisiva para a recuperação africana, conferindo ao continente nova centralidade estratégica diante da disputa global por mercados, recursos e influência (Penha, 2011) –, voltou a ocupar posição prioritária na agenda externa brasileira. Recriaram-se condições externas propícias à retomada das relações Brasil-África e ao resgate de iniciativas Sul-Sul. O Atlântico Sul, nessa conjuntura, reassume papel estratégico tanto para as grandes potências quanto para o Brasil, que reativou sua política africana e atualizou diretrizes de defesa voltadas à projeção de seus interesses políticos e econômicos, valorizando a ZOPACAS como instrumento para resguardar a soberania regional (Rizzi & Bueno, 2021).

Para Pereira (2016), a consolidação da soberania no Atlântico Sul exige o fortalecimento das capacidades militares dos Estados da região e a ampliação de uma arquitetura institucional robusta no âmbito da ZOPACAS, em resposta à militarização crescente por parte de potências extrarregionais (Penha, 2011; Pereira, 2016). Apesar dessa relevância estratégica e da importância do continente para a

segurança e a inserção internacional do Brasil, a cooperação atlântica em torno da ZOPACAS avançou de forma modesta. Essa limitação reflete a oscilação da política externa brasileira para a África e sua sensibilidade às conjunturas externas e internas em decorrência da ausência de projeto nacional.

O arrefecimento da política africana durante o governo de Dilma Rousseff evidencia as dificuldades do Brasil em sustentar uma estratégia de longo prazo para o continente. Embora os primeiros anos de governo tenham mantido parte do dinamismo herdado do período Lula, as crises econômica e política que se aprofundaram a partir de 2013 reduziram significativamente a capacidade de projeção internacional do país. Um indicador dessa mudança é a própria diplomacia presidencial: enquanto Lula realizou visitas a 22 países africanos ao longo de seus dois mandatos, Dilma visitou apenas seis países do continente em quatro viagens oficiais durante cerca de cinco anos e meio de governo (Visentini, 2016). Além disso, todas essas visitas ocorreram entre 2011 e 2013, sugerindo que o agravamento das dificuldades domésticas contribuiu para a perda de prioridade da África na agenda externa brasileira. Paralelamente, a redução dos recursos do Itamaraty, a desaceleração econômica e os efeitos tardios da crise financeira internacional de 2008 limitaram a capacidade do Estado de sustentar iniciativas de cooperação e articulação política no Atlântico Sul. Dessa forma, o declínio da inserção internacional brasileira por meio das relações com a periferia sistêmica decorre, em grande medida, de fatores domésticos. As dificuldades enfrentadas pelo governo Dilma expuseram os limites estratégicos do país e comprometeram a continuidade das ações desenvolvidas no Atlântico Sul e na África, justamente em um momento em que a conjuntura internacional ainda oferecia oportunidades para o aprofundamento desses vínculos e para a ampliação da autonomia brasileira (Góes & Silva, 2017; Pereira, 2016).

A retração não se limitou ao plano diplomático. Projetos de cooperação técnica desenvolvidos pela Agência Brasileira de Cooperação em áreas como agricultura, saúde pública e educação perderam dinamismo, ao mesmo tempo que mecanismos de coordenação política como a ZOPACAS e as Cúpulas América do Sul-África deixaram de ocupar posição central na agenda externa brasileira. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2023), o ano de 2010 foi marcado pelo maior número de projetos de cooperação técnica entre Brasil e África, totalizando 253. Nos anos seguintes, evidenciou-se o declínio no número de projetos: 223 em 2011, 201 em 2012, 138 em 2013, 161 em 2014, 92 em 2015 e 72 em 2016 (Brasil, 2023).

A partir de 2016 observa-se mais intensamente o enfraquecimento gradual dos mecanismos que sustentavam a presença brasileira na África. A cooperação

Sul-Sul perdeu centralidade discursiva, os projetos da ABC foram reduzidos e a ZOPACAS deixou de ocupar posição prioritária na agenda externa. Esse processo não representou uma ruptura com o paradigma neoliberal consolidado nos anos 1990, mas seu aprofundamento. A aprovação do Novo Regime Fiscal em 2016, que limitou o crescimento das despesas primárias federais à inflação do ano anterior, a redução do papel dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento (especialmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a ausência de políticas de reindustrialização e a priorização da liberalização econômica diminuíram a capacidade estatal de formular estratégias de longo prazo. Como resultado, instrumentos que haviam sustentado a aproximação Brasil-África durante os anos 2000 foram gradualmente abandonados.

Em síntese, a oscilação recente da política externa brasileira para a África evidencia a inexistência de um projeto nacional capaz de orientar de forma duradoura a inserção internacional do país. Tal condição decorre do declínio do projeto nacional-desenvolvimentista ao final dos anos 1980 e de sua substituição por diferentes interpretações do paradigma neoliberal no período pós-Guerra Fria. Com o fim da Guerra Fria, o projeto desenvolvimentista foi substituído pela lógica neoliberal, que ora recentralizou as relações internacionais brasileiras nas potências ocidentais, marginalizando a África, ora inverteu esse quadro de relações, mostrando-se incapaz de consolidar um projeto nacional perene, dadas as descontinuidades de suas políticas internacionais e domésticas.

Neste quadro, os países africanos, que possuem suas próprias agendas econômicas e políticas, ainda se mostram dispostos a se engajar com o Brasil. Porém, a parceria brasileira perdeu espaço por ser incerta e depender do governo que estiver no comando do país, ao invés de manter-se estável por meio de uma política de Estado. Portanto, no plano econômico, o afastamento do Brasil ocasionou a consolidação de outras parcerias para os países africanos, tanto entre si, quanto com parceiros de outros continentes, tais como China, Rússia, Índia, Turquia, Irã e países árabes (Francisco *et al.*, 2021).

A tentativa de retomada das relações Brasil-África no atual período e sob o terceiro governo de Lula da Silva (2023-presente) ocorre nesse contexto de descontinuidade e pode ser interpretada como mais um movimento de reaproximação com a África e com o Atlântico Sul. Observam-se iniciativas voltadas à reativação de mecanismos diplomáticos, à intensificação de contatos políticos e à reconstrução de parcerias anteriormente estabelecidas. Exemplos disso são: a abertura da embaixada brasileira em Ruanda em 2025 e a reabertura da embaixada de Serra Leoa em 2023, que havia sido fechada em 2020; a participação do presidente brasileiro na 37ª Cúpula da União Africana (UA) em 2024; o apoio à parti-

cipação da UA no encontro do G20 realizado no Rio de Janeiro em novembro de 2024; a realização das Reuniões Ministeriais da ZOPACAS de 2023, em Mindelo, e de 2026, no Rio de Janeiro (antes disso, a última reunião havia acontecido em 2013, em Montevidéu). No entanto, tais iniciativas ainda se desenvolvem em um cenário marcado pela ausência de diretrizes estáveis de longo prazo, o que condiciona negativamente o alcance e a continuidade dessa reaproximação no tempo.

O impacto do neoliberalismo sobre as relações Brasil-África não se restringiu à reorientação diplomática. A continuidade da liberalização econômica, a incapacidade de reverter a desindustrialização e a redução do papel empreendedor do Estado limitaram os recursos políticos, econômicos e institucionais necessários para sustentar uma política africana duradoura. Dessa forma, mesmo durante os momentos de maior aproximação, a política africana permaneceu dependente de conjunturas favoráveis e da orientação do governo de turno, sem alcançar o status de política de Estado.

### **Políticas de defesa do Brasil e o Atlântico Sul**

Mesmo sem um projeto nacional desenvolvimentista propriamente constituído, o Brasil avançou, sobretudo a partir dos anos 2000, com iniciativas voltadas à exploração econômica e à proteção militar do Atlântico Sul, área reconhecida como parte essencial do patrimônio estratégico do país, a “Amazônia Azul” (Abdenur e Souza Neto, 2014). Nesse contexto, a preocupação central era assegurar presença e vigilância em uma zona marítima rica em recursos e vital para o comércio brasileiro. Logo, o país buscou consolidar uma postura ativa na defesa dessa região (Gomes Guimarães, 2016). Esse esforço também dialoga com a necessidade de coordenação com os Estados africanos da margem atlântica, sobretudo em temas como segurança marítima, proteção de infraestruturas energéticas *offshore* e combate a ilícitos transnacionais no espaço sul-atlântico.

Com a descoberta de vastas reservas de petróleo e gás, especialmente no pré-sal, o mar territorial e a Zona Econômica Exclusiva passaram a ser compreendidos não apenas como espaços de circulação e comércio, mas como depósitos de riqueza energética e biológica cuja exploração exigia proteção efetiva. Nesse cenário, o Brasil passou a enfatizar a importância da cooperação com os demais Estados litorâneos do Atlântico Sul, articulando um discurso voltado à preservação da região como um espaço de paz, livre de rivalidades entre grandes potências. A defesa desse princípio tem raízes anteriores, mas ganha novo fôlego com a redinamização da ZOPACAS, a qual havia perdido protagonismo nas décadas seguintes à sua criação, mas foi revitalizada em 2007, na reunião de Luanda, Angola, com envolvimento ativo do governo brasileiro e com amplo interesse

dos países participantes. O Plano de Ação de Luanda, documento resultante desta reunião da ZOPACAS, estabeleceu uma agenda de atuação para os temas de desarmamento e não proliferação da zona, de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação e ampliação de relações econômicas (Pereira, 2016).

Os anos 2000 representaram uma janela de oportunidade para a atuação brasileira no Atlântico Sul, e a cooperação com países africanos desempenhou um papel crucial, pois reforçava a ideia de uma articulação da periferia, capaz de promover desenvolvimento mútuo e reduzir dependências históricas em relação ao centro sistêmico. A formulação das diretrizes de defesa brasileiras ao longo dos anos 2000 consolidou o Atlântico Sul como área estratégica do país. A Política Nacional de Defesa (PND), publicada em 2005, definiu o “entorno estratégico” – América do Sul, Atlântico Sul, África Atlântica e Antártida – como prioridade do planejamento militar, ressaltando a importância histórica das rotas atlânticas para o comércio e a necessidade de reconhecimento das águas jurisdicionais brasileiras (Brasil, 2020; Vaz & Migon, 2013). Em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) aprofundou essas diretrizes, estabelecendo ações de médio e longo prazo para modernizar o aparato militar e atribuindo à Marinha tarefas centrais, como a negação do uso do mar a forças hostis, o controle das áreas marítimas e a projeção do poder naval brasileiro (Brasil, 2020; Vaz & Migon, 2013; Ferreira, 2020).

A publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, consolidou a sistematização dessas políticas e apresentou o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), que organizava todos os projetos estratégicos para o período 2012-2031 (Brasil, 2012). Entre eles destacavam-se o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER), a reativação do Programa Nuclear da Marinha, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) para monitoramento da “Amazônia Azul”, o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra) e iniciativas para recuperar a capacidade operacional das três Forças (Ferreira, 2020). Contudo, o PAED baseava-se em projeções econômicas excessivamente otimistas e, após o pico de investimentos em 2012, cortes sucessivos inviabilizaram o cronograma previsto. A Marinha passou a priorizar o PROSUB, limitando o PROSUPER, enquanto o SisGAAz foi adiado por tempo indeterminado (Gomes Guimarães, 2016).

Assim, apesar dos avanços, essas iniciativas permaneceram fragilizadas pelas limitações orçamentárias e pela ausência de um projeto nacional que priorizasse políticas de defesa a longo prazo. A política externa, embora ativa, estava condicionada à conjuntura econômica favorável e às diretrizes dos governos da época.

Com a mudança do cenário internacional, marcada pela crise financeira de 2008, pela desaceleração do ciclo das *commodities* e pela recomposição das relações de poder globais, tornou-se evidente que a atuação do Brasil no Atlântico Sul dependia excessivamente do momento e não de orientações estruturadas de longo prazo.

Ainda assim, o período permite observar como a combinação entre recursos estratégicos, ambições diplomáticas e capacidades militares pode moldar a atuação internacional de um Estado sem que este necessariamente disponha de um projeto nacional coerente. O caso brasileiro evidencia que, quando oportunidades conjunturais se alinham a necessidades estruturais, é possível produzir avanços significativos, ainda que limitados. No Atlântico Sul, esse processo se traduziu em maior presença, participação em iniciativas regionais, proteção de recursos e afirmação política. Contudo, também revelou vulnerabilidades e a incapacidade do país de sustentar tais avanços quando a conjuntura deixou de ser favorável.

## Conclusão

O artigo demonstrou que o Atlântico Sul permanece um dos pilares estruturantes da inserção internacional do Brasil, tanto por sua relevância econômica e geopolítica quanto por seu papel como espaço de articulação histórica entre América do Sul e África Atlântica. Ao examinar a evolução das políticas de defesa e das oscilações da política externa brasileira desde o fim do desenvolvimentismo, verificou-se que, embora o país tenha reconhecido a centralidade desse espaço marítimo e da cooperação com Estados africanos, esses mecanismos não foram acompanhados da consolidação de um projeto nacional capaz de orientar continuamente a atuação brasileira na região e suas relações com a África no século XXI, em consonância com a hipótese levantada no trabalho.

No plano material, observou-se que o Atlântico Sul adquiriu maior importância no contexto da crise e transição da ordem internacional. A intensificação da competição entre potências extrarregionais, o reposicionamento de atores semiperiféricos e a crescente militarização de áreas da costa africana tornaram a África Atlântica um espaço central das disputas geopolíticas contemporâneas, pressionando países africanos e o Brasil a reforçarem a cooperação regional. Nesse contexto, iniciativas como a ZOPACAS e os esforços de modernização naval indicam tentativas brasileiras de adaptação a esse cenário, ainda que marcadas por fragmentação e dependência de conjunturas econômicas favoráveis, como se verificou entre 2003 e 2012, período em que investimentos militares e engajamento diplomático brasileiro atingiram seu auge.

Do ponto de vista político-estrutural, o artigo evidenciou que as oscilações da política externa brasileira, marcadas pela alternância entre momentos de expansão e fases de retração, impactaram diretamente a política africana do Brasil. A ausência de um projeto nacional após o fim da Guerra Fria impediu que iniciativas voltadas à cooperação com Estados africanos e à construção de uma governança sul-atlântica própria se consolidassem como políticas de Estado, tornando o engajamento brasileiro dependente de ciclos econômicos, disputas políticas domésticas e mudanças de orientação governamental. Embora o país disponha de condições materiais, históricas e diplomáticas para desempenhar um papel de maior projeção, a ausência de um projeto nacional estruturante resulta em uma atuação oscilatória. Há, assim, um descompasso entre ambição e estratégia: o país reconhece a importância do Atlântico Sul e a centralidade das relações com a África, mas não constrói os instrumentos institucionais necessários para transformar esse reconhecimento em poder efetivo.

Conclui-se que a ausência de um projeto nacional de longo prazo constitui um dos principais entraves à consolidação de uma estratégia consistente para o Atlântico Sul, limitando a capacidade brasileira de articular política externa, defesa, desenvolvimento tecnológico, economia do mar e cooperação Sul-Sul em bases duradouras. Em um contexto de reconfiguração do sistema internacional, ignorar essa agenda implica abrir espaço para que atores externos definam os rumos estratégicos de uma região que é vital para a soberania dos países nela inseridos.

## Referências

- Abdenur, A. E., & Souza Neto, D. M. (2014). O Brasil e a cooperação em defesa: A construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), 5-21.
- Abdenur, A. E., Mattheis, F., & Seabra, P. (2016). An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), 1112-1131. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230592>
- Alden, C. (2007). *China in Africa*. Zed Books.
- Beny, E. (2007). *A nova geopolítica do petróleo: Do Golfo Pérsico ao Golfo da Guiné*. Novo Imbondeiro.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*. MD. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>
- Brasil. Ministério da Defesa. (2020). *Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)*. MD. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf/view](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view)
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. (2023). *Portal de Dados Abertos: Projetos de cooperação internacional*. Projetos de Cooperação Internacional. <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/projetos-de-cooperacao-internacional>
- Brucan, S. (1974). *La disolución del poder mundial: Sociología de las relaciones internacionales y política*. Siglo XXI.
- Cardoso, N. C. F. (2020). *Segurança regional no Chifre da África (1974-2017): Conflitos, atores, agendas e ameaças*. Cebrafrica/Cegov.
- Castro, T. (1997). *Atlântico Sul: Geopolítica e geoestratégia*. ESG.
- Cervo, A. L. (2008). *Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. Saraiva.
- Costa e Silva, A. (2022). *Um rio chamado Atlântico*. Nova Fronteira.
- Edwards, M. (2023). When defence drives foreign policy: Brazilian military agency in the revitalisation of the ZOPACAS. *Conflict, Security & Development*, 23(2), 179-197.
- Evitts, J. (2019). *Russian naval modernization and strategy*. Naval Postgraduate School.
- Federação Russa. (2023). *The concept of the foreign policy of the Russian Federation*. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
- Fernandes, F. (2005). *A revolução burguesa no Brasil* (5.ª ed.). Globo.
- Ferreira, M. J. B. (2020). Base industrial de defesa brasileira no início do século XX: Expansão e crise. In I. Castellano da Silva, & J. E. Rohenkohl (Orgs.), *Polos de defesa e segurança: Estado, instituições e inovação* (pp. 215-240). UFSM.
- Fiori, J. L. (2014). *História, estratégia e desenvolvimento: Para uma geopolítica do capitalismo*. Boitempo.
- Fituni, L., & Abramova, I. (2010). *Resource potential of Africa and Russia's national interests in the XXI century*. Institute of African Studies.
- Fonseca, P. C. D., Arend, M., & Guerrero, G. A. (2020). Política econômica, instituições e classes sociais: Os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, 29(3), 779-809.
- Francisco, F. T. R. et al. (2021). O realinhamento brasileiro e o fim da África estratégica. In G. Maringoni, G. R. Schutte, & T. Berringer (Orgs.), *As bases da política externa bolsomarista: Relações internacionais em um mundo em transformação*. UFABC.

- Furtado, C. (2007). *Formação econômica do Brasil* (34.<sup>a</sup> ed.). Companhia das Letras.
- Góes, G. S., & Silva, B. B. A. (2017). Estados Unidos, China & a geopolítica do petróleo no Atlântico Sul: Uma análise sob a ótica da teoria dos complexos regionais de segurança. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 32(64), 49-88.
- Gomes Guimarães, B. (2016). A estratégia geopolítica brasileira para o Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, 12(22), 259-293.
- González, Y. S. (2018). *África Occidental: Crisis vs estabilidad política*. Palmarinca.
- Halliday, F. (1999). *Repensando as relações internacionais*. UFRGS.
- Hoffmann, A. R., & Marcondes, D. (2017). Maritime regions and the South Atlantic. *Contexto Internacional*, 39(02), 229-236.
- Jaguaribe, H. (1958). *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Saga.
- Leandro, F. J. B. S., Frogeri, R. F., Li, Y., Proença Garcia, F., & Almeida Silva, A. R. (Eds.). (2025). *The Palgrave handbook on geopolitics of Brazil and the South Atlantic*. Palgrave Macmillan.
- Leite, P. S. (2011). *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: Os governos Jânio Quadros/ João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Mearsheimer, J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4), 7-50.
- Pautasso, D. (2016). O papel da África na Nova Rota da Seda Marítima. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 1(2), 124-136.
- Penha, E. A. (2011). *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. EDUFBA.
- Pereira, A. D. (2013). O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e desenvolvimento. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(4), 33-47.
- Pereira, A. D. (2016). Concertação político-estratégica e cooperação no Atlântico Sul: Os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In P. F. Visentini, E. X. F. G. Migon, & A. D. Pereira (Orgs.), *A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil* (pp. 59-78). NERINT-UFRGS/LED/ECEME.
- Rizzi, K., & Bueno, P. (2021). O papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil no século XXI (2005-atualidade). *Coleção Meira Mattos*, 15(54), 309-332.
- Saraiva, J. F. S. (1996). *O lugar da África: A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Universidade de Brasília.
- Saraiva, J. F. S. (2012). *África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Fino Traço.
- Seabra, P., & Alencastro, M. (Eds.). (2021). *Brazil-Africa relations in the 21st century*. Springer.
- Silva, M. V. M. (2018). Guiana Francesa e Malvinas: A presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no continente sul-americano. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 7(14), 112-137.
- Taylor, I. (2010). *The international relations of Sub-Saharan Africa*. Continuum.
- Todd, E. (2024). *La défaite de l'Occident*. Gallimard.
- United Nations. (1986). *Zone of peace and co-operation of the South Atlantic*. United Nations General Assembly, Resolution 41/11. <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/41>
- Vaz, C. A., & Migon, E. (2013). O Brasil e as alternativas para o incremento da cooperação

em segurança & defesa na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). *Revista da Escola Superior de Guerra*, 28(56), 110-131.

Visentini, P. F. (2009). *Relações exteriores do Brasil II (1930-1964)* (2.<sup>a</sup> ed.). Vozes.

Visentini, P. F. (2016). *A relação Brasil-África: Prestígio, cooperação ou negócios?* (1.<sup>a</sup> ed.) Alta Books.

Visentini, P. F. (2019). Eixos do poder mundial no século XXI: Uma proposta analítica. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 8(15), 9-25.

Visentini, P. F., Ribeiro, L. D., & Pereira, A. D. (2022). *História da África e dos africanos* (4.<sup>a</sup> ed.) Vozes.