

Apesar do vento em proa: o Brasil como protagonista na formação de uma região de segurança no Atlântico Sul

Braving the headwinds: Brazil as a Protagonist in the Formation of a Security Region in the South Atlantic

Rev. Bras. Est. Def. v. 12, e025008, 2025, p. 1–23
ISSN 2358-3932

KAI MICHAEL KENKEL
MARCELO M. VALENÇA

INTRODUÇÃO

O discurso político brasileiro se sustenta a partir da imagem de um país pacífico e agregador, capaz de construir uma liderança regional orientada pela construção do consenso, no repúdio ao emprego da força nas relações internacionais e pela defesa do multilateralismo na política internacional. Esta imagem é corroborada por estratégias de política exterior que reforçariam tais ideais, principalmente a partir da atuação em fóruns multilaterais e da defesa do direito internacional.

Esta narrativa é coerente com a atuação brasileira. O país tem histórico de participar de diversas iniciativas de integração na América do Sul (Camargo 1993). Além disso, e desconsiderando breve hiato temporal, é pivô dos principais esforços regionais recentes, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). O mesmo acontece extrarregionalmente, com blocos multilaterais envolvendo potências médias, como o Fórum de

Kai Michael Kenkel é PhD em Relações Internacionais pelo Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (Genebra, Suíça). Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio. Pesquisador Associado do German Institute for Global and Area Studies (GIGA), em Hamburgo, e Coordenador do Núcleo Democracia e Forças Armadas (Nedefa) da PUC-Rio. **Contribuição no artigo:** definição da conjuntura temática; estruturação do texto; redação da segunda seção; revisão final. Orcid.org/0000-0003-4356-9304. E-mail: kenkel@puc-rio.br.

Marcelo M. Valença é doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval. Coordenador do Grupo de Estudos de Ordens Marítimas (GEOM). **Contribuição no artigo:** definição da conjuntura temática; estruturação do artigo; redação da introdução, primeira, terceira e quarta seções; revisão final. Orcid.org/0000-0002-4930-9805. E-mail: marcelo.valenca@marinha.mil.br.

Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (“IBAS”), e emergentes, como o Brics, iniciativas que mostram que o Brasil busca posição de destaque internacional, algo que também é percebido na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas).

Neste artigo, apontamos estas tendências ao ressaltar um eventual protagonismo — ou busca por liderança — brasileiro no espaço marítimo do Atlântico Sul. Fazemos isso a partir de duas lentes analíticas. A primeira, desde uma perspectiva construtivista sobre formação de regiões, quando discutimos a importância de aspectos ideacionais e materiais para o sucesso na constituição de tais processos; e a segunda, que parte dos incentivos promovidos pelo Brasil para a formação de uma ordem regional de segurança marítima no Atlântico Sul.

Estrutturamos nosso argumento em três seções, além desta introdução e uma breve conclusão. Na primeira, apresentamos a literatura de orientação construtivista que discute processos de formação de regiões. Este debate é importante para evidenciar como aspectos materiais e ideacionais se entrelaçam na formação de regiões, de modo que não apenas elementos geográficos se mostram determinantes, mas também como a consolidação de uma consciência comum leva os Estados a entenderem certos espaços políticos como regiões.

Este recorte é aderente à própria atuação brasileira, que combina aspectos ideacionais aos materiais para compensar suas limitações de poder no plano internacional. E é a partir dele que exploramos a literatura que discute uma eventual formação de região no Atlântico Sul na segunda seção. Nela, após introduzirmos panoramicamente alguns dos elementos da política externa brasileira que estruturam o *ethos* do país em sua atuação internacional e caracterizam seus interesses, nos voltamos aos incentivos e desafios encontrados à constituição de uma região e uma ordem de segurança marítima no Atlântico Sul.

Repercutimos, na terceira seção, os resultados de uma série de entrevistas não-estruturadas realizadas com analistas, acadêmicos e *policy-makers* argentinos, chilenos e colombianos em 2022. Tendo como eixo orientador das entrevistas a percepção sobre os desafios e novas ameaças diante da crescente presença de potências estrangeiras na região, além de impressões sobre os interesses brasileiros, levantamos algumas das dificuldades e incentivos quanto à constituição de uma ordem de segurança no Atlântico Sul.

Concluímos o artigo apontando agendas de pesquisa futuras para subsidiar a política externa brasileira, destacando a contribuição ao campo da política externa e, em menor escala, aos estudos marítimos. A abordagem construtivista para a constituição de regiões é compatível com a forma

como o Brasil promove sua inserção internacional e pode contribuir para compreender uma eventual ordem de segurança regional no Atlântico Sul. Igualmente, as percepções apuradas a partir das entrevistas realizadas avançam na constituição de uma consciência regional comum, principalmente se considerarmos que esses países têm interesses geopolíticos não conflitantes com os brasileiros no Atlântico Sul e na Antártica.

REGIÕES, COMUNIDADES DE SEGURANÇA E SUA FORMAÇÃO: CRIANDO UMA CONSCIÊNCIA COMUM

A literatura sobre a formação de regiões constata o convívio dos fatores materiais e ideacionais — incluindo as práticas discursivas — no decorrer desse processo. As raízes do pensamento materialista se rastreiam, já com extensas concessões feitas à importância dos elementos ideacionais, na teoria dos complexos regionais de segurança (“CRS”) elaborada por Buzan e Wæver (2003). Eles afirmam que as regiões se definem pelos verdadeiros padrões das práticas de segurança (*actual patterns of security practices*), e que a característica determinante dos ditos arranjos é que predominem, nas interações dos seus integrantes no âmbito da segurança, aquelas oriundas de dentro desse sistema (Buzan e Wæver 2003, 41).

Em outras palavras, e de forma a reforçar a dimensão material do argumento, as regiões não só se destacam pelo predomínio de interações internas, mas também pelas preocupações de segurança dos países integrantes do sistema. Suas relações se mostram de tal maneira interconectadas que acaba por ser demasiadamente onerosa, senão inútil, a busca de sua solução pela ação solitária (Buzan and Wæver 2003, 44). Em outra obra, e expondo o argumento com maior detalhamento (Buzan, Wæver e de Wilde 1998), Buzan e Wæver sugerem que os processos de securitização e dessecuritização — e, conseqüentemente, os aspectos militares e não-militares da segurança — no complexo em questão estão suficientemente entrelaçados para inviabilizar sua compartimentalização (Buzan e Wæver 2003, 44).

Ao decorrer do tempo, a repetição estável desses processos leva à criação de padrões duráveis de amizade e inimizade entre os atores que compõem uma região de segurança (Buzan e Wæver 2003, 45). É importante ressaltar que se trata de cristalização de práticas por meio de sua repetição constante ao longo do tempo. Desta forma, a existência da região se baseia nas práticas concretas de segurança, no sentido físico ligado *inter alia* à geopolítica e influenciados diretamente pela adjacência dos atores. Colocando a ideia por outras formas, a existência da região depende de “práticas verdadeiras de segurança”, ultrapassando aquilo alcançável pelas iniciativas de caráter discursivo (Buzan e Wæver 2003, 45–8).

As regiões de segurança, vistas por essa perspectiva, oferecem uma lente que permite ordenar os vários níveis de interação entre os atores, do doméstico ao global (Buzan e Wæver 2003, 51). Elas o assim fazem por meio de quatro elementos da sua estrutura essencial: (i) uma fronteira, que distingue claramente a região das demais regiões existentes; (ii) no aceno às raízes realistas da teoria, que enxergam em uma estrutura anárquica a lógica ordenadora do sistema; (iii) da análise da polaridade da região, que opera, tal como o sistema, mas em um nível micro; e (iv) dos elementos que evidenciam a sua construção social, aqui definidos a partir de padrões de relacionamento estabelecidos por meio de padrões de amizade e inimizade, tal como pode ser percebido em outras leituras de natureza construtivista (Buzan e Wæver 2003, 53).

Apesar de recorrerem a elementos de natureza ideacional para construir seu arcabouço analítico para compreender as regiões, Buzan e Wæver ainda mantiveram fortes ligações com uma tradicional visão materialista da segurança. Por outro lado, e escrevendo quase cinco anos antes, Emanuel Adler e Michael Barnett já tinham elaborado uma abordagem que concedia mais atenção aos fatores ideacionais e qualitativos (Adler e Barnett 1998b), com inspiração fortemente calcada no trabalho de Karl Deutsch (Deutsch et al. 1957).

Para Adler e Barnett, o sentimento de pertencimento a um leque de valores compartilhados, assim como a confiança mútua e a possibilidade de mudanças sem violência (fator que distingue essa visão do Realismo político) são os elementos que definem outro tipo de região, as comunidades de segurança, tal como interpretadas pelos autores. Embora possamos associar o trabalho de Buzan e Wæver ao de Adler e Barnett, estes se baseiam em elementos que podem ser compreendidos como antecedentes da vertente construtivista da formação de regiões. Exemplo imediato é a formação de uma identidade coletiva entre seus membros (Wendt 1994).

Destacam-se como características das comunidades de segurança, nessa concepção, três fatores principais: (i) o compartilhamento de identidades, valores e significados em comum, ou seja, de uma linguagem e práticas políticas em comum sobre a realidade; (ii) uma reciprocidade altruísta e de longo prazo, evidenciando o histórico de relações entre os atores políticos que sugere que a confiança entre eles é fruto de um relacionamento consolidado; e (iii) numerosas e repetidas interações diretas, um elemento parecido com a exigência da adjacência expressa por Buzan e Wæver (2003), e que sugerem que o histórico de relações não apenas existe, mas mantém-se em constante frequência (Adler e Barnett 1998a, 45). Podemos notar, também, que um quarto elemento emerge como fator subjacente significativo: a confiança mútua entre os atores, que gera entre os integrantes da região

a expectativa de mudança pacífica, diminuindo a belicosidade da interação e encorajando condutas na área de segurança marcadas pelo exercício da contenção. Como consequência, é possível apontar como características da interação interna três outros elementos. São eles (i) a ajuda mútua; (ii) a submissão a um sistema de regras compartilhadas e definidas em comum; e (iii) a reciprocidade, tanto imediata quanto — e que acaba assumindo maior importância em termos conceituais — difusa.

A interação direta repetida gera expectativas confiáveis sobre a conduta do outro, o que levanta a possibilidade de mudança pacífica. Essa visão está implicitamente calcada na ideia de que a interação social é capaz de mudar o ambiente de atuação, inclusive — e para fins do argumento que pretendemos desenvolver neste capítulo — na área de segurança (Adler e Barnett 1998a, 53). Em claro aceno à visão liberal kantiana, a confiança e a incipiente identificação coletiva ocasionadas pelo contato intenso e repetido encontram-se na base dessa transformação de expectativas (Adler e Barnett 1998a, 55).

Tais dinâmicas de interação interna no âmbito das regiões de segurança não tardaram em suscitar o interesse de Estados hegemônicos — ou aqueles que pleiteiam esse status — em liderar processos de construção de regiões nos arredores dos seus territórios. Desta forma, Neumann (1994, 51) argumenta que a existência de regiões integradas, estruturadas em uma análise de segurança ou não, na realidade sempre é precedida pela existência de atores buscando construí-las. Estes colocar-se-iam como centros da região, na tentativa de influenciar o crescimento destas conforme seus interesses.

Salta aos olhos o paralelo com a ideia de “comunidades imaginadas” (Anderson 1983) postuladas pelas lideranças nacionalistas na formação de Estados, sobretudo no quesito da sua consolidação interna pela identificação de ameaças externas compartilhadas. Enquanto a abordagem de Adler e Barnett possui claras ligações com o trabalho anterior de Neumann, Buzan e Wæver e, sobretudo, a obra antecedente de Buzan (1991), adotam uma concepção significativamente mais baseada em interações concretas e entrelaçadas no âmbito da segurança (Neumann 1994, 57–8).

Além destes trabalhos, a literatura de orientação construtivista que analisa a formação de regiões é bastante rica, com especial destaque àquelas com enfoque empírico na zona ártica (van Langenhove 2011). A contribuição construtivista é ressaltada por Keskitalo (2004), que afirma não existir regiões naturais, mas espaços continuamente construídos como tais pelo esforço de atores específicos. O autor finlandês, que se apoia em Foucault ao destacar o papel do conhecimento nesta construção, atribui aos processos sociais a formação de regiões e seu desenvolvimento e inserção

na política internacional. Em consonância a isso, ele ressalta, também, os paralelos com processos ligados ao nacionalismo ao apontar para o peso das respectivas narrativas ligadas a unidades territoriais.

Keskitalo atribui um papel-chave para a noção de enquadramento discursivo — o *framing*. Por meio da organização seletiva de informações complexas, situações concretas são constituídas como problemas de política pública. Os respectivos enquadramentos refletem a auto-percepção dos atores que os proferem, cuja relevância servem para justificar. Desta forma, a própria delimitação das narrativas que compõem o fenômeno a ser tratado politicamente é indissociável do exercício de poder (Keskitalo 2004, 11–2):

This selectivity of discourse, understood as corresponding to what is targeted through the concept of framing (not only language but manifesting itself and observable in language), is what makes possible, even necessary, both the discussion of dominating hegemonic discourses, and the means by which discourse exercises governing power (Keskitalo 2004, 12).

Assim, podemos perceber que, embora repudie leituras essencialistas, a abordagem construtivista não ignora a importância da conexão entre a construção social do mundo e de seus fatos concretos para o processo de constituição de regiões. Há a ressalva, todavia, do peso do discurso em determinar a interpretação e subsequente impacto desses fatos. O exemplo da constituição do Ártico ajuda a ilustrar esta colocação, como exposto por Keskitalo (2004, 15):

The “Arctic” region is not simply an objective “Arctic region” (and neither the current scope of what is “Arctic” nor the thought of it as a “region” are old phenomena); rather, it is one that has been composed on particular grounds and by specific actors whose experience largely determines its expression.

Corroborando tal assertiva, Dodds e Ingimundarson (2012) oferecem contribuição teórica e metodológica significativa à análise construtivista da formação e constituição de regiões ao alargar seu enfoque para a interação das narrativas e discursos com as práticas cotidianas que constituem a identidade e a atuação de determinados atores em suas próprias regiões.

Retomando a afirmação que conceitos como o de região não possuem essência própria, mas sim significados constantemente rearticulados através de um processo de acesso desigual, Dodds e Ingimundarso elaboram cinco contextos em que essas práticas reiterativas são ativas: o temporal, o espacial, o político, o afetivo e o cotidiano, destacando os efeitos tanto internos quanto externos das tentativas de rotulagem linguística. Assim, se

aproximam do quadro de análise performativo de orientação crítica, como exposto por autores como Judith Butler e Mark Salter, baseado em “*stylized repetition of acts within a regulatory frame*” (Dodds e Ingimundarson 2012, 25). Dodds retoma essa abordagem ao se referir à atuação de Estados como a Argentina nas disputas das Ilhas Malvinas/Falkland (Benwell e Dodds 2011, 7) e Austrália (Dodds 2011). Parte deste processo é o esforço de angariar apoio para a referida narrativa entre a população doméstica internamente através de *framing* discursivo.

Este *framing* encontra ressonância na formulação da política externa brasileira, principalmente na conexão entre os aspectos ideacionais e materiais que estruturam as suas estratégias de inserção internacional, como apontamos brevemente na próxima seção. Assim, é possível indicar, também, o processo de formação de uma região no Atlântico Sul a partir dessas estratégias desde o viés construtivista aqui apresentado. Essa abordagem proporciona a constituição de regiões por meio de bases não-geográficas, permitindo que um Estado como o Brasil desenvolva suas estratégias de inserção internacional de forma eficiente e diversifique sua atuação no plano internacional de modo compatível com suas potencialidades e limitações.

Em um espaço como o Atlântico Sul, de interesse estratégico para o Brasil e com peculiaridades e dinâmicas geopolíticas que o torna atrativo aos países limítrofes e a potências externas, tais características ficam mais evidentes. A diversificação das estratégias utilizadas — o uso de fóruns internacionais, o recurso ao multilateralismo e a defesa de normas e instituições internacionais, entre outros — é um clamor para mecanismos que tornariam o uso das bases tradicionais de poder menos evidentes. Esse processo de formação de uma região se apresenta conveniente às pretensões brasileiras e à retórica política assumida pelo país, que se diferenciaria das grandes potências e passaria a postular um papel de liderança junto a países que não partilhariam das mesmas capacidades que aqueles grandes poderes, por mecanismos e vias não tradicionais.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, BUSCA POR PROTAGONISMO E O ATLÂNTICO SUL

Nesta seção, apresentamos de forma panorâmica características da política externa brasileira que evidenciam suas estratégias de inserção internacional e sua interlocução com a literatura construtivista de construção de regiões. Não é nosso objetivo discorrer sobre a política externa brasileira como campo do conhecimento, tampouco problematizar seus aspectos analíticos e variáveis. Porém, é importante operacionalizá-la de modo a

dialogar com o nosso argumento, principalmente explorando um eventual *framing* discursivo nessas estratégias.

A literatura que trabalha com a política externa brasileira evidencia algumas tendências relacionadas às estratégias de inserção internacional do Brasil, como a coerência das diretrizes norteadoras da sua política externa. É recorrente a referência à ideia de que a política externa brasileira é marcada pela continuidade e que eventuais rupturas não marcam a quebra de ideais, mas são pequenos ajustes à conjuntura internacional e aos desafios encontrados (Pinheiro 2004). Isto reflete, na prática, que, independentemente do grupo político no poder ou das alianças e parceiros estratégicos ora em evidência, a política externa reflete diretrizes de Estado, não de governo (Casarões 2018).¹

Isto nos leva ao segundo aspecto a ser destacado, que são os objetivos buscados por meio das estratégias de política exterior. Por refletir essa continuidade, a política externa brasileira se focaria em objetivos constantes, que poderiam ser caracterizados como sendo de longo prazo. A literatura, assim, apontaria para dois objetivos principais, que seriam a busca por (i) a autonomia e (ii) por relevância no plano internacional.

O conceito de autonomia não é definido de forma fechada, devendo ser analisado conforme o contexto internacional e as preferências domésticas no período estudado (Pinheiro e Lima 2018). Porém, de modo geral, é possível compreender autonomia como a habilidade de operar, sem maiores constrangimentos externos, preservando seus interesses na busca por seus objetivos políticos e econômicos (Pinheiro 2004, 7). A busca por relevância no plano internacional, por sua vez, pode ser entendida como associada à autonomia, permitindo que o Brasil empreenda esforços na busca por um papel de destaque nas relações internacionais. As escolhas e estratégias de política externa do país refletem historicamente essa ambição.

Esta ideia ressalta o terceiro e último aspecto que destacamos, que é a lógica subjacente à construção das estratégias de política exterior brasileiras à luz de suas limitações em termos de poder. A retórica política brasileira se estrutura a partir de componentes ideacionais e pragmáticos, combinados de modo a produzir discursos e práticas coerentes de inserção internacional (Valença e Tostes 2015, 68), moldando um *framing* narrativo que leva à construção da imagem brasileira de tradição diplomática e de atuação internacional relativamente coerente.

Os componentes ideacionais se estruturam a partir de aspectos como a defesa de valores como o multilateralismo, a construção do consenso, o respeito ao direito internacional e à construção de uma sociedade internacional solidarista, presentes em diferentes constituições ao longo da história republicana brasileira e que acabam por mitigar a importância do poder

material nas relações internacionais contemporâneas. Já os componentes pragmáticos, por sua vez, se referem às limitações materiais enfrentadas pelo país, tanto na dimensão econômica quanto militar, afetando as aspirações brasileiras por maior destaque na política internacional (Valença e Tostes 2015, 68) ao impactar na capacidade brasileira de operacionalizar e projetar de fato seu poder. A articulação desses componentes na formulação das estratégias de inserção internacional e no *framing* narrativo permite que o Brasil se apresente como um ator relevante no plano internacional, se fazendo presente nas agendas políticas como parte importante dos processos decisórios.

Mesmo que esse discurso não corresponda fielmente à realidade, ele se mostra uma estratégia adequada para justificar as ações e a defesa do país de seus interesses nas agendas políticas no plano internacional. E, para o argumento que desenvolvemos aqui, essa retórica torna-se ainda mais apropriada, dada a importância que a combinação de aspectos materiais e ideacionais possui no processo de constituição de regiões à luz de uma abordagem construtivista. Ainda, essa interlocução entre aspectos materiais e ideacionais está presente na própria lógica de promoção de uma região no Atlântico Sul, tanto no meio político quanto acadêmico.

O recrudescimento do interesse acadêmico na formação das regiões de segurança no Brasil acompanhou o despertar do pensamento geopolítico sobre o Atlântico Sul em seguida à descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal em território nacional em 2006 (Ribeiro Hoffmann e Marcondes 2017). Além do surgimento do termo “Amazônia Azul” (Carvalho 2004 apud Abdenur e Marcondes Neto 2014a) em alusão à importância da região amazônica para a segurança terrestre, o momento foi marcado também pela tentativa diplomática recorrente de reviver a Zopacas no âmbito das Nações Unidas (Abdenur e Marcondes Neto 2014b; Abdenur, Mattheis e Seabra 2016).

Adriana Abdenur e Danilo Marcondes de Souza Neto produziram diversas análises dos esforços pela criação de uma região de segurança pelo Brasil no Atlântico Sul. Eles adotaram vários elementos da abordagem construtivista que apresentamos anteriormente, como a concepção do espaço como dinâmico e variável (Abdenur e Marcondes Neto 2013). Destacam a interrelação das construções discursivas com dinâmicas de poder e objetivos de política exterior e de defesa (Abdenur e Marcondes Neto 2014a). No vácuo deixado pelas potências “extraterritoriais” que tradicionalmente ocupavam esse espaço — Reino Unido e Estados Unidos — e face ao surgimento de novas potências como a China (Abdenur et al, 2014; Abdenur e Marcondes Neto 2013), anotou-se uma janela propícia à ocupação de um papel de liderança pelo Brasil (Abdenur, Mattheis e Seabra 2016)

e de reforma das instituições regionais responsáveis (Medeiros e Moreira 2017). A dimensão discursiva, por sua vez, aparece de forma recorrente na construção de um entorno estratégico que atenda aos interesses do país, enquanto reforça elos de solidariedade e parceria históricos com países da região e da costa ocidental africana.

Internamente, por sua vez, revelou-se necessária, conforme preconizado por Dodds, o fomento à conscientização da importância da presença marítima do Brasil na população brasileira (Abdenur e Marcondes Neto 2014a, 6; Silva 2017). Longe desse ser o único fator que limitava a atuação do Brasil como potência hegemônica na região, outros analistas apontavam para os limites materiais da cooperação (Seabra 2017) assim como a falta de percepção de uma identidade em comum (Abdenur, Mattheis e Seabra 2016, 3), principalmente no que diz respeito ao espaço marítimo do Atlântico Sul.

No fundo, a estratégia brasileira para se colocar no mesmo tabuleiro que as grandes potências, em uma área que lhe é bastante cara, se baseava muito mais em estratégias discursivas e em lógicas de persuasão do que em capacidades materiais de controle territorial marítimo (Abdenur, Mattheis e Seabra 2016). Podemos perceber, assim, que o *framing* narrativo moldado a partir dos componentes ideacionais e pragmáticos estão presentes tanto nas estratégias de política exterior quanto foram identificados na análise acadêmicas.

Como se já não houvesse uma dificuldade natural para alcançar o sucesso em tal empreendimento, a lógica do engajamento na Marinha do Brasil com o espaço marítimo não refletia o processo de constituição de uma região política, tal como a abordagem construtivista sugere, mas de uma zona a ser preservada. Onde, por exemplo, temos a África do Sul adotando uma visão dos oceanos e espaços marítimos como zonas políticas de interlocução e como bem comum a ser explorado seguindo princípios de *stewardship* de recursos naturais, a concepção brasileira permanece ligada à concepção terrestre de território exclusivo cujo acesso fica negado a terceiros (Duarte e Kenkel 2019), principalmente àqueles externos geograficamente à região.

Tal concepção se mostra problemática por diferentes razões. Podemos destacar, por exemplo, que, ao se negligenciar a importância da dimensão social dos espaços marítimos, ignora-se as suas peculiaridades políticas. Os espaços marítimos, quando compreendidos como instituições, permitem que as relações sociais entre atores políticos sejam estabilizadas. Assim, suas expectativas e comportamentos são coordenados a partir de práticas e regras, que refletem os interesses e objetivos dos atores e levam à produção de resultados considerados aceitáveis pelos agentes políticos (Valença e Duarte 2023).

Ademais, negligenciar a dimensão política inerente às características políticas do espaço marítimo faz com que os interesses e percepções de outros atores políticos sejam marginalizados ou, até mesmo, ignorados. A região do Atlântico Sul é considerada importante para as agendas políticas de potências externas (Levaggi 2022). Não trazer tal fato é renunciar a oportunidades de cooperação e promoção de seus próprios interesses desde uma agenda colaborativa e institucionalmente estruturada, tal como enseada pela tradição de política externa nacional.

Finalmente, mas não esgotando os problemas incidentes à concepção brasileira de negação de acesso, temos as limitações materiais que impedem a plena execução desta política. A ambição de negar acesso à região deveria vir acompanhada da capacidade material — econômica e militar — de constranger este acesso. Temos que, tradicionalmente, não há tal capacidade disponível ao Brasil, principalmente no que toca à negação de acesso a potências navais como China, EUA e Inglaterra. Neste caso, a estratégia de negar acesso não apenas é inócua, mas fragiliza pleitos e iniciativas que dependem de credibilidade para a promoção de engajamento de atores regionais.

Assim, há dificuldades de implementação deste pleito pelo Brasil pela incapacidade que o país apresenta na coordenação entre a dimensão material e ideacional do processo de constituição de região. Diante da ausência de capacidades materiais, o investimento deveria incidir sobre componentes ideacionais, de modo a reforçar a ideia de uma região com interesses, ameaças e pleitos em comum. Porém, o problema do pleito brasileiro pela criação de uma região de segurança sob sua liderança no Atlântico Sul segue sendo a ausência de identificação em comum entre os dois litorais do oceano, mesmo sendo este um espaço socialmente constituído (Abdenur e Marcondes Neto 2014b).

Há pouquíssima interação entre os âmbitos africano e sul-americano, e as percepções compartilhadas de ameaças em comum são inexistentes. Não se nota a presença de comunidades epistêmicas, nem de abordagens em comum a ameaças definidas como afetando de forma igual os eventuais membros (Mattos, Matos e Kenkel 2015; 2017). A comparação com a região constituída pelo Oceano Índico sublinha a dificuldade em criar uma consciência transatlântica na ausência de interações frequentes e capacidades materiais de assegurar a presença da putativa potência hegemônica no espaço inteiro da região em consideração (Abdenur e Marcondes Neto 2014b; Ghosh, Kenkel e Marcondes 2022).

Outro elemento problemático é a diferença nas expectativas e percepções de ameaças entre o Brasil e seus vizinhos regionais. Talvez pelas diferentes ambições e vocações no plano internacional, podemos notar certo

ruído quando comparamos as prioridades no que tocam às ameaças e à colaboração entre o Brasil e outros países do Cone Sul. A promoção de uma região naquele espaço marítimo é comprometida na medida em que não se consegue formar os vínculos e estabelecer identidades comuns, logo pensar no Atlântico Sul como uma região socialmente constituída pode apresentar fragilidades. Na seção seguinte, avançamos nesta questão.

PERCEPÇÕES DE UMA REGIÃO NO ATLÂNTICO SUL: AMEAÇAS E PRIORIDADES DESDE O CONE SUL

Diante dos desafios percebidos para pensar, sob uma lente construtivista, uma região do Atlântico Sul envolvendo membros dos dois lados do oceano, trazemos aqui um questionamento. Como se dá a percepção de comunidade e de região no Atlântico Sul desde uma visão sul-americana, principalmente do Cone Sul?

Esta pergunta norteou conversas com acadêmicos, analistas e formuladores de políticas argentinos, chilenos e colombianos.² Esses países têm presença, parcerias, capacidades e interesses distintos na região, o que permitiria traçar possibilidades diferentes daquelas que a visão brasileira nos oferece. Elas colocam em questionamento as visões brasileiras sobre protagonismo, prioridades e ameaças e, conseqüentemente, de percepção de região e de comunidade no espaço marítimo do Atlântico Sul.

Acerca da constituição de uma região no Atlântico Sul e que possa se tornar uma ordem de segurança, há uma descrença sobre tais possibilidades. Os entrevistados não parecem acreditar na existência de agendas compartilhadas que possam levar a um processo de institucionalização da região e da promoção de colaboração efetiva e recorrente no tema de segurança e defesa. Ao menos, não para além das iniciativas já existentes, como exercícios conjuntos entre forças armadas e parcerias eventuais em ações de política.

O que se percebeu nas entrevistas realizadas foi que os esforços de integração regional e de constituição de uma comunidade entre os países da região realizados no plano terrestre — como o Mercosul e a Unasul — não conseguiam impulsionar a expansão para o Atlântico Sul. A resposta para essa ausência de incentivos dizia mais sobre as percepções de ameaça e de interesse dos países do que dos incentivos para a constituição de uma região no Atlântico Sul. Segundo os resultados apurados, as iniciativas de integração regional evidenciam esforços para consolidar preocupações comuns, enquanto as ações no Atlântico, inclusive as de segurança e defesa, refletem aspirações individuais.

Há, historicamente, uma dinâmica que evidencia a evolução dos esforços de integração regional na América do Sul. Estes passaram por um

processo de aprendizado, com diferentes níveis de sucesso. Ao longo deste processo, relações de confiança, de percepção de interesses mútuos e de como dilemas de ação coletiva poderiam ser mitigados ajudaram na consolidação de uma integração regional desde a América do Sul e para a América do Sul. Ao contrário das ações no Atlântico Sul, as iniciativas visando à integração regional no continente e a formação de uma comunidade sul-americana apresentaram, em sua estrutura, uma forma de enxergar o futuro que valorizava o desenvolvimento regional e objetivos em comum.

Já a percepção sobre as iniciativas no Atlântico Sul aponta que as ações são tomadas de forma egoística e sem conexão com as iniciativas no continente. A razão para tal visão decorre da própria incerteza sobre as dinâmicas políticas que incidem sobre os espaços marítimos. Iniciativas, mesmo de aparente natureza colaborativa, como a Zopacas, refletiriam ambições extrarregionais e um potencial aumento na dimensão de poder por parte do Estado brasileiro. Isso resultaria em uma tendência de esvaziamento dessas iniciativas, impedindo a consolidação de uma região ou da sensação de pertencimento no espaço marítimo formado pelo Atlântico Sul.

Esta ausência de um sentimento de comunidade, afetando, por consequência, o processo de formação de região no Atlântico Sul, se correlaciona com dois fatores principais, que se integram. O primeiro diz respeito à assimetria de capacidades materiais de projetar poder e influência no meio marítimo. O segundo, a uma percepção distinta de ameaças e prioridades para o espaço marítimo.

No que diz respeito às assimetrias de capacidades materiais, há uma percepção de que as ações de política exterior que levam à projeção internacional brasileira podem gerar um fator de instabilidade e marginalização nas relações regionais. É visível e, de certa maneira, até previsível que o Brasil continue a projetar seu poder por meio de ações na região do Atlântico Sul. A região compõe o ideário político brasileiro, e a África Ocidental é presença recorrente, ao menos desde a década de 1960 (Lessa e de Oliveira 2013), nas relações exteriores do Brasil. Ademais, há iniciativas de cooperação em diferentes frentes, como na dimensão técnica, humanitária e sanitária (Pinheiro e Gaio 2014; Valença e Affonso 2019; Oliveira e Millani 2022) entre o Brasil e os países daquele continente desde ao menos a década de 1980.

Como apontamos anteriormente, as ambições brasileiras por autonomia e relevância na política internacional fazem com que o Brasil se coloque, muitas vezes unilateralmente, como liderança, produzindo uma leitura incorreta e imparcial dos interesses e das prioridades regionais. Por mais positiva que possa parecer uma parceria transatlântica no hemisfério sul, os vizinhos brasileiros entendem que há outras prioridades a serem estabelecidas. O engaja-

mento brasileiro junto aos Estados da África Ocidental, incluindo, mas não se limitando, à cooperação naval e às ações de cooperação técnica, ignoram o papel estratégico de parceiros extrarregionais como a China. Ainda que a hipótese de uma disputa política entre Brasil e China não seja considerada viável ou sequer remota, há receios do tensionamento das relações entre estes dois Estados, com impactos nos países da América do Sul.

Isso leva ao segundo aspecto levantado nessas entrevistas, que é o da ausência de percepção de uma ameaça comum — ou das prioridades de segurança de cada Estado, mesmo diante do estabelecimento de estratégias no âmbito naval no espaço marítimo (Levaggi 2022). O Brasil constituiu o Atlântico Sul como parte de seu entorno estratégico e relacionou, entre as ameaças à sua defesa, questões de segurança não-tradicionais. Isso inclui, mas não se limita, a crimes transnacionais e pesca irregular.

A visão de analistas colombianos tende a reforçar essa dimensão no Atlântico Sul. Para os entrevistados, o narcotráfico e o tráfico de pessoas por vias marítimas constituiria uma das maiores ameaças na região. Para a percepção de (in)segurança colombiana, estas ameaças teriam conexão direta com a questão do tráfico de drogas e do fato do país ser um dos maiores exportadores de substâncias ilícitas da América do Sul. Não à toa, há esforços institucionais, além da promoção de fóruns multilaterais, para discutir a questão do tráfico no Atlântico e sua relação com a criminalidade na Colômbia. Não obstante a importância desse espaço marítimo, o país não possui ligação direta com o oceano Atlântico. Desta forma, a ideia de pertencimento a uma eventual região naquele espaço torna-se distante.

A visão chilena segue uma lógica análoga. País que igualmente não tem saída para o Atlântico, o Chile enxergaria a região como área subsidiária aos seus interesses nacionais e às ameaças incidentes aos seus interesses. Historicamente, o Chile tem tensões com a Argentina. Ainda que a questão militar tenha sido afastada na relação bilateral, a tensão política continua a prevalecer em algumas agendas políticas. No que diz respeito à Argentina e à região do Atlântico Sul, há tensões acerca de partes do continente antártico, o chamado Território Chileno Antártico, principalmente na região do Estreito de Magalhães.

Outra questão de cunho marítimo regional aconteceu recentemente, em 2021. O Chile alega que a atualização de sua Carta Náutica #8 de acordo com o estabelecido pela Convenção sobre os Direitos do Mar da ONU (Unclos) levou à ampliação de sua plataforma continental. Isto teria afetado o interesse argentino na região ao violar o Tratado de Paz e Amizade de 1984 entre os dois países. De acordo com o entendimento argentino, o Chile poderia se expandir para o leste do Meridiano 67, mas o movimento realizado se direciona para o oeste. Esta disputa territorial não configura

uma ameaça militarizada, mas evidencia a natureza das ameaças percebidas pelo Chile na região do Atlântico Sul.

O caso argentino é o que mais se aproxima do papel autopercebido pelo Brasil na região do Atlântico Sul. De acordo com os analistas argentinos entrevistados, a Argentina tem como maior ameaça percebida um eventual retorno do Reino Unido à questão das Ilhas Malvinas/Falklands. Alvo de disputa entre os dois países e símbolo do nacionalismo argentino, as Ilhas Malvinas/Falklands constituem o objeto de maior ambição da Argentina na região marítima do Atlântico Sul. Acredita-se que, no longo prazo — algo em torno de 30 anos — o Reino Unido poderá projetar poder novamente na região, ameaçando eventuais interesses argentinos no espaço marítimo sul-atlântico. Em contrapartida, espera-se que o Brasil opere de forma a refutar a presença de potências extrarregionais, ou intrusas, no espaço marítimo atlântico, ainda que se reconheça a inabilidade — ou a incapacidade material — de fazê-lo de maneira apropriada. Ao mesmo tempo, há uma percepção de ameaça quanto a uma ampliação dos recursos navais brasileiros na região, dada a limitação de operacionalidade da Armada argentina e aos demais recursos militares do país.

Incidentalmente, a Argentina, assim como Colômbia, Venezuela e Uruguai, bem como outros países sul-americanos, perceberia a aproximação chinesa como estratégica para o desenvolvimento do país. A maior presença chinesa no continente sul-americano representaria um sério golpe nas pretensões brasileiras de protagonismo na região, além de comprometer o processo de formação de região nos termos construtivistas que apresentamos neste artigo, e, conseqüentemente, representaria uma ameaça à formação de uma comunidade no Atlântico Sul. Para o Brasil e suas aspirações internacionais de autonomia e relevância, tal movimento poderia implicar uma necessidade de readequação de estratégias e rearranjos de parcerias. O Atlântico Sul, seu espaço de projeção de poder e entorno estratégico, estaria comprometido na medida em a constituição de uma potencial região estaria enfraquecida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontamos neste artigo, a constituição de uma região extrapola o mero elemento geográfico. Este é um processo que envolve aspectos materiais e ideacionais, incluindo componentes materiais de poder, a construção de relações internacionais sociais e o compartilhamento de ideais, valores e ameaças. Também não se trata de algo executado no curto prazo, dependendo da consolidação gradual das relações entre Estados, de modo a promover uma cultura e percepções comuns entre os membros da região.

Neste sentido, a despeito do otimismo no discurso político brasileiro, há evidências de que a construção de uma região no Atlântico Sul é de difícil implementação. O Brasil tenta atuar como pivô das relações entre as duas margens do oceano, mas é confrontado pelas suas próprias limitações. Em termos de valores políticos, o país é ativo em processos de integração regional sul-americanos e também atua com desenvoltura junto a países africanos. Porém, essa ação ainda é limitada se comparada a potências como China e EUA.

A busca pela identificação comum entre os dois litorais do oceano também não se mostra bem-sucedida. Há claros esforços em termos de cooperação e estreitamento de relações entre o Brasil e os países da África Ocidental, mas sem sucesso absoluto. Iniciativas como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Zopacas, que sugeriria convergência entre os interesses brasileiros de projetar poder e construir uma zona de influência na região do Atlântico Sul por meio de uma ordem que congregue os países lindeiros na promoção da segurança, sob sua liderança (Valença e Affonso 2023, 98–9) podem ser um passo, mas ainda sem resultados objetivos.

Com seus vizinhos, as expectativas, percepções de ameaça e ambição são ainda mais díspares. As amostras de informações obtidas com as entrevistas realizadas para este artigo evidenciam o afastamento entre a visão brasileira e o que seus vizinhos tem como prioridade para a região. E isso não se trata apenas de um eventual protagonismo brasileiro — que é percebido unilateralmente pelo Brasil, sem reflexos na região. Isto dificulta ações de integração, apesar do sucesso dessas iniciativas no espaço terrestre.

Um potencial avanço das pesquisas e propostas aqui desenvolvidas pode ser apurado na investigação das ameaças percebidas pelos Estados na região. À exceção da eventual ameaça britânica aos interesses territoriais argentinos, as agendas de segurança regional se voltam para ameaças não-tradicionais, em diferentes formatos. A ação coordenada poderia promover a convergência desses interesses e levaria ao consenso quanto às formas de lidar com tais percepções, institucionalizadas ou não. De forma semelhante, um esforço regional na América do Sul pode se ampliar para outras partes do Atlântico Sul, criando condições para uma aproximação entre as duas margens. Atores extra-regionais, mas com influência no espaço atlântico, como a China, poderiam colocar obstáculos nesse processo, como indicam as entrevistas. Mas o processo de construção de regiões é complexo e de longa duração. Colocá-lo como uma estratégia de política externa e incentivá-lo a partir de ações de estado são formas de evidenciar prioridades, construir confiança e fortalecer elos já existentes — ou em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana, Folly, Maiara, Moura, Kayo, Jordão, Sergio A. S., and Maia, Pedro. 2014. "The BRICS and the South Atlantic: emerging arena for South-South cooperation". *South African Journal of International Affairs* 21, no. 3: 303-319.
- Abdenur, Adriana, and Marcondes Neto, Danilo. 2013. "China en el Atlántico Sur". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* no. 102-103, p. 169-197.
- Abdenur, Adriana, and Marcondes Neto, Danilo. 2014a. "O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, no. 1: 5-21.
- Abdenur, Adriana, and Marcondes Neto, Danilo. 2014b. "Regionbuilding by rising powers: the South Atlantic and Indian Ocean rims compared". *Journal of the Indian Ocean Region* 10, no. 1: 1-17.
- Abdenur, Adriana, Mattheis, Frank and Seabra, Pedro. 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, no. 3: 1112-1131.
- Acharya, Amitav. 2011. *The making of Southeast Asia: the international relations of a region*. Oxford: Oxford University Press.
- Adler, Emanuel, and Barnett, Michael. 1998a. "A framework for the study of security communities". In: Adler, Emanuel and Barnett, Michael. (orgs.). *Security Communities*. 1998. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-66.
- Adler, Emanuel, and Barnett, Michael (orgs.). 1998b. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, Benedict. 1983 *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of Nationalism*. London.
- Benwell, Matthew C., and Dodds, Klaus. 2011. "Argentine territorial nationalism revisited: The Malvinas/Falklands dispute and geographies of everyday nationalism". *Political Geography* 30, no. 6: 1-9.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An agenda for international security studies in the Post-Cold War era*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, and Wæver, Ole. 2003. *Regions and Powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry, Wæver, Ole, and de Wilde, Jaap. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

Camargo, Sônia. “A Integração do Cone Sul”. *Iri-Textos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1993.

Carvalho, Roberto de Guimarães. 2004 “A outra Amazônia”. *Folha de São Paulo*. Publicado em 25 de fevereiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2502200409.htm>>. Acesso em 08 de outubro de 2024.

CASARÕES, Guilherme. 2018. “The Evolution of Brazilian Foreign Policy Studies: Four Perspectives”. In: Barry Ames (Org.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, p. 406-429.

Deutsch, Karl W. et al. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Dodds, Klaus. 2011. “Sovereignty watch: claimant states, resources, and territory in contemporary Antarctica”. *Polar Record* 47, no. 242: 231-245.

Dodds, Klaus, and Ingimundarson, Valur. 2012. “Territorial nationalism and Arctic geopolitics: Iceland as an Arctic coastal state”. *The Polar Journal* 2, no. 1: 21-37.

Duarte, Érico Esteves, and Kenkel, Kai Michael. 2019. “Contesting Perspectives on South Atlantic Maritime Security Governance: Brazil and South Africa”. *South African Journal of International Affairs* 26, no 3: 395-412.

Ghosh, Probal K., Kenkel, Kai Michael, and Marcondes, Danilo. 2022. “Brazilian and Maritime Security Issues: Differences in Influence-Building Approaches”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 28, no. 1: 41-68.

Keskitalo, E. C. H. 2004. *Negotiating the Arctic: The construction of an international region*. New York: Routledge.

Lessa, Antônio Carlos, and de Oliveira, Henrique Altemani (Eds.). 2013. *Parcerias Estratégicas do Brasil: a Dimensão Multilateral e as Parcerias Emergentes* (Volume 2). São Paulo: Fino Traço.

Levaggi, Ariel Gonzalez. 2022. *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur: estrategias marítimas de las grandes potencias del siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales

Levaggi, Ariel Gonzalez. 2020. *Confrontational and Cooperative Regional Orders: managing security in world politics*. Londres: Routledge.

Mattos, Beatriz Rodrigues Bessa, Matos, Francisco Eduardo Lemos de, and Kenkel, Kai Michael. 2015. “Segurança regional, comunidades epistêmicas e cooperação no Atlântico Sul: o caso das Ilhas Falkland/Malvinas em perspectiva comparada”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 21, no. 2: 89-114.

Mattos, Beatriz Rodrigues Bessa, Matos, Francisco Eduardo Lemos de, and Kenkel, Kai Michael. 2017. “Brazilian Policy and the Creation of a Regional Security Complex in the South Atlantic: Pax Brasiliana?”. *Contexto Internacional* 39, no. 2: 263-279.

Medeiros, Sabrina Evangelista, and Moreira, William de Sousa. 2017. “Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice”. *Contexto Internacional* 39, no. 2: 281-303

Milani, Carlos R. S., and Leticia Pinheiro. 2013. “Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública.” *Contexto Internacional* 35, no.1: 11-41.

Neumann, Iver. 1994. “A region-building approach to Northern Europe”. *Review of International Studies* 20, no. 1: 53-74.

Oliveira, Osmany Porto de, and Milani, Carlos R. S. 2022. “Brazilian Perspectives on Policy Transfer and South-South Cooperation”. *Contexto Internacional*, 44 no. 1: 1-24.

Pinheiro, Leticia. 2004. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Pinheiro, Leticia, and Gaio, Gabrieli. 2014. “Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism.” *Brazilian Political Science Review* 8, no. 2: 8-30.

Pinheiro, Letícia, and Maria Regina Soares de Lima. 2018. “Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy.” *Brazilian Political Science Review* 12 (3): e0003.

Pinheiro, Leticia, and Milani, Carlos R. S. (ed.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

Ribeiro Hoffmann, Andrea, and Marcondes, Danilo. 2017. “Maritime Regions and the South Atlantic”. *Contexto Internacional* 39, no. 2: 229-236.

Seabra, Pedro. 2017. “Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism”. *Contexto Internacional* 39, no. 2: 305-327.

Silva, Antonio Ruy de Almeida. 2017. “The Enabling Power of the Oceans”. *Contexto Internacional*. 39, no. 2: 237-243.

Valença, Marcelo Mello e Luiza Bizzo Affonso. 2019 “O Papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como Estratégia de Soft Power (2003-2016)”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 8, no.15: 195–212. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.86303>

Valença, Marcelo M., and Luiza Bizzo Affonso. 2023. “A Zopacas e sua relação com a política externa brasileira: promessas, turbulências e oportunidades no novo Governo Lula da Silva.” *Cadernos Adenauer*, no. XXIX, 97–113.

Valença, Marcelo M., and Duarte, Daniel Edler. 2023. ‘The Sea as an Institution: A Constructivist Approach to Maritime Spaces.’ In: G. Kennedy, and Souza, William Moreira de (eds.), *Power and the Maritime Domain: A Global Dialogue*. Londres: Routledge.

Valença, Marcelo M., and Tostes, Ana Paula. 2015. “A inserção internacional brasileira por meio da consolidação das normas de prevenção de conflitos e proteção aos civis em conflitos armados: possibilidades a partir da responsabilidade ao proteger”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 21, n. 1: 63–81.

Valença, Marcelo M., and Carvalho, Gustavo. 2014. “Soft Power, Hard Aspirations: the shifting role of power in Brazilian foreign policy.” *Brazilian Political Science Review* 8, n. 3: 66-94.

Van Langenhove, Luk. 2011. *Building regions: The regionalization of the world order*. Aldershot: Ashgate.

Wendt, Alexander. 1994. “Collective Identity Formation and the International State.” *The American Political Science Review* 88, no. 2: 384–96.

DECLARAÇÃO DE FINANCIAMENTO

A pesquisa que levou a esta publicação foi parcialmente financiada com recursos da Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023 — Faixa A — Grupos Emergentes (Projeto n. 407667/2023-7: “O Atlântico Sul como uma ordem regional de segurança marítima: governança oceânica, instituições e regionalismo no entorno estratégico brasileiro”), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq (Bolsa de Produtividade Nível 2) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro — Faperj (Cientista do Nosso Estado). Foi ainda financiada em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (Capes) — Código Financeiro 001.

NOTAS

1. Ainda que haja na literatura um debate sobre a caracterização da política externa como uma política pública (sobre o tema, ver Pinheiros e Milani 2012; Milani e Pinheiros 2013), esse traço de continuidade das estratégias da política externa que apontamos no texto e que caracterizamos como uma política de Estado, não de governo, se deve em particular à centralidade do Itamaraty como ator no processo de formulação da política externa. Isso permitiu a coerência e continuidade para a consolidação da atuação internacional brasileira ao longo do tempo (Valença e Carvalho 2014, 69).
2. Foram realizadas dezessete entrevistas não-estruturadas em inglês com acadêmicos e membros de *think tanks* argentinos, colombianos e chilenos durante o período da Sixth Global International Studies Conference (WISC) em Buenos Aires. A pergunta que iniciou as conversas foi “Qual a importância do Atlântico Sul para o seu país?” e as demais perguntas buscaram tangenciar a possibilidade de, a partir da percepção do entrevistados vis-à-vis os interesses do seu país e o contexto regional, explicar as possibilidades de constituir uma região e/ou comunidade no Atlântico Sul, as ameaças à segurança regional e as percepções sobre o protagonismo político/liderança regional brasileiros. A opção por entrevistados chilenos e colombianos se deu pelo interesse que esses países têm na região: o Chile possui pleitos antárticos e interesses geopolíticos na região, principalmente no que concerne à segurança marítima. A Colômbia, por sua vez, e ainda que sem fronteira marítima com o Atlântico, tem interesse direto naquele espaço marítimo em razão de suas políticas de prevenção de tráfico de drogas e o combate ao crime organizado em alto-mar.

APESAR DO VENTO EM PROA: O BRASIL COMO PROTAGONISTA NA FORMAÇÃO DE UMA REGIÃO DE SEGURANÇA NO ATLÂNTICO SUL

RESUMO

O artigo discute os desafios ao protagonismo internacional do Brasil na construção de uma ordem regional de segurança no Atlântico Sul. A análise é realizada a partir de três abordagens: a primeira, de uma perspectiva teórica derivada da abordagem construtivista que analisa a formação de regiões a partir de aspectos ideacionais e materiais; a segunda, que foca nos incentivos promovidos pela política exterior brasileira para consolidar uma ordem regional de segurança; a terceira, da percepção de ameaças e interesses da Argentina, Chile e Colômbia a partir de entrevistas realizadas com analistas e *policy-makers*. Apontamos que as aspirações internacionais brasileiras proporcionam os incentivos necessários para a construção dessa região a partir das potencialidades e limitações decorrentes dos aspectos ideacionais e materiais que o país possui e que encontra reflexo na abordagem construtivista. Porém, o processo de formação de região no Atlântico Sul esbarra em dificuldades decorrentes das percepções políticas e de ameaças que outros Estados da região vislumbram, incluindo das aspirações brasileiras e a presença de potências extrarregionais.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Ordem Regional de Segurança Marítima; Construtivismo; Atlântico Sul.

ABSTRACT

The article discusses the challenges to Brazil's international role in building a regional security order in the South Atlantic. The analysis is carried out from three perspectives: the first, from a constructivist theoretical perspective that analyzes the formation of regions from ideational and material aspects; the second focuses on the incentives promoted by Brazilian foreign policy to consolidate a regional security order; and the third, from the perception of threats and interests of Argentina, Chile, and Colombia ascertained from a series of interviews conducted with analysts and policy-makers. We emphasize that Brazil's international ambitions create the necessary incentives for constituting this region, based on the potential and limitations inherent in the country's ideational and material resources, as supported by the constructivist approach. However, the formation of a regional order in the South Atlantic faces significant challenges, including differing perceptions of Brazil's aspirations and ambitions from other states, threats posed by external powers, and a lack of shared values that would help establish a cohesive South Atlantic community.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Regional Maritime Security Order; Constructivism; South Atlantic.

Recebido em 09/10/2024. Aceito para publicação em 17/06/2025.