



MARINHA DO BRASIL  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

ANA CAROLINA DIAS TERRA

**A “HEGEMONIA CONSENSUAL” NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: UM OLHAR SOBRE A ZOPACAS E A ELEVAÇÃO DO  
RIO GRANDE (1995-2014)**

Rio de Janeiro/RJ  
Escola de Guerra Naval

2022

ANA CAROLINA DIAS TERRA

**A “HEGEMONIA CONSENSUAL” NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: UM OLHAR SOBRE A ZOPACAS E A ELEVAÇÃO DO  
RIO GRANDE (1995-2014)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre (a) em Estudos Marítimos.

Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Orientador (a): Prof. Dr. Marcelo Mello Valença

Co-orientador (a): Prof. Me. Luiza Bizzo Affonso

Rio de Janeiro/RJ

2022

T323h Terra, Ana Carolina Dias

A “hegemonia consensual” na política externa brasileira : um olhar sobre a ZOPACAS e a elevação do Rio Grande (1995-2014) / Ana Carolina Dias Terra. - Rio de Janeiro, 2022.

107f.: il.

Dissertação (mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2022.

Orientador: Marcelo Mello Valença.

Coorientador (a): Luiza Bizzo Affonso.

Bibliografia: f. 93-101

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária

Cremilda Santos – CRB7/3200 - EGN

ANA CAROLINA DIAS TERRA

**A “HEGEMONIA CONSENSUAL” NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: UM OLHAR SOBRE A ZOPACAS E A ELEVAÇÃO DO  
RIO GRANDE (1995-2014)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre (a) em Estudos Marítimos.

Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 12 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Marcelo Mello Valença  
Doutor da Escola de Guerra Naval

---

Prof. Me. Luiza Bizzo Affonso  
Mestre da Escola de Guerra Naval

---

Prof. Dr. Rafael Zelesco Barretto  
Doutor da Escola de Guerra Naval

---

Prof. Dr. Monique Sochaczewski Goldfeld  
Doutora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## AGRADECIMENTOS

Aproveito este espaço para agradecer aqueles e aquelas que estiveram ao meu lado nos últimos anos. A vida acadêmica nos leva a pensar que trilhamos um caminho de solidão, mas Deus nos presenteia com pessoas especiais que comprovam que a vida é melhor quando compartilhada.

Agradeço de forma muito especial a minha querida família que definitivamente é minha maior base. Aos meus pais (Marco e Nalva), meus irmãos (Juliana, Jeferson, Anderson e Jéssica), minha vizinha Flauzina, e outros membros dessa família linda que me apoiam em todos os sonhos e objetivos, sempre com a mão estendida e o coração aberto independente do cenário de impossibilidades e controvérsias. Somos grandes no número de membros, mas ainda maiores no amor. Jamais poderia agradecê-los o suficiente, quiçá recompensá-los. À vocês, digo que são a expressão do amor e cuidado de Deus por minha vida. Aos meus pais, em especial, dedico cada conquista já alcançada. Que eu possa honrá-los a cada dia com minha existência, trabalho, determinação e caráter. Eu lhes devo tudo!

Também tenho enorme gratidão aos meus queridos amigos, alguns que estão na minha vida há anos e outros que chegaram durante o mestrado. Em tempos obscuros de pandemia, mudança de rotina, e a instalação de um “novo normal”, vocês foram essenciais para a fuga da realidade. As conversas, que variam entre a condução da política nacional e o novo vídeo engraçado do momento, são essenciais para a manutenção da sanidade em tempos tão difíceis. Sorrímos e choramos juntos, compartilhamos conquistas e fazemos o caminho da vida mais leve e estimulante. Não seria justo listar nomes, mas carrego todos em meu coração.

Agradeço à Escola de Guerra Naval por toda estrutura fornecida para que essa pesquisa fosse possível. Em especial, cito meu orientador Marcelo Valença e minha coorientadora Luiza Bizzo. Seus conselhos e direcionamentos foram fundamentais para a consecução do presente trabalho. Sou grata por todos os ensinamentos, sobre carreira acadêmica e sobre a vida. Agradeço também ao professor Rafael Zelesco que, além das disciplinas lecionadas, me permitiu ter uma experiência extremamente enriquecedora como voluntária na edição na Revista da Escola de Guerra Naval. Ao mesmo tempo, cito a Fundação Ezute e a Fundação de Estudos do Mar que, em diferentes momentos, me permitiram realizar pesquisas direcionadas me apresentando outras facetas da vida acadêmica.

Por último, dedico minhas palavras a quem tornou tudo possível. Agradeço ao meu Deus que com toda a sua graça, misericórdia, bondade e amor concedeu a mim a dádiva da vida. Ele

escolheu a melhor família da qual eu poderia fazer parte, encheu meu caminho de pessoas boas, preencheu todo o vazio da minha alma com amor. Independente das circunstâncias que me cercam, aprendi que com Ele sou capaz de ultrapassar qualquer barreira. Afinal, nunca foi sobre mim, mas sempre sobre Ele, pois me defino por aquilo que sou para Ele. Sua boa mão não se afastou de mim nos últimos anos, creio que assim seguirá pelo resto da minha existência. Sigo acreditando que posso ter grandeza ao sonhar, pois em mim habita um Deus grande, que realiza coisas grandes e maravilhosas. A Deus, sempre e pra sempre, toda honra, glória e louvor!

“E Deus é poderoso para fazer que lhes seja acrescentada toda a graça, para que em todas as coisas, em todo o tempo, tendo tudo o que é necessário, vocês transbordem em toda boa obra.” (II Coríntios 9:8).

*O Brasil nasceu do mar, no mar, para o mar e tem que  
viver pelo mar, não lhe podendo, pois, virar as costas.*

(DE CASTRO, Therezinha, 1983, p.46)

## RESUMO

O Atlântico Sul é parte essencial do entorno estratégico brasileiro e desponta como região de interesse nacional. Os anos 2000 marcaram a guinada das políticas brasileiras direcionadas ao mar, colocando-o assim como prioridade estratégica para o país. O afastamento de ingerências externas, a manutenção da paz, a busca por desenvolvimento e a consolidação de uma soberania brasileira no Atlântico Sul aparecem como principais objetivos nacionais para a região. Dessa forma, o país ergue uma liderança consensual em seu entorno estratégico marítimo a fim de alcançar seus objetivos já nominados. Nesse sentido, diversos foram os projetos direcionados para a região entre 1995-2014, mas dois se destacam pelo seu tipo, objetivo e capilaridade: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e Elevação do Rio Grande (ERG). A presente pesquisa possui como objetivo principal analisar o uso da estratégia de hegemonia consensual pela Política Externa Brasileira como forma de inserção no Atlântico Sul. Para isso, com o uso do método qualitativo, ergueu-se uma hipótese primária que se expressa na afirmação de que a hegemonia consensual é a estratégia usada pelo Brasil no Atlântico Sul com o intuito de exercer liderança e manter seus recursos de poder na região, sendo a ZOPACAS e a ERG dois exemplos dessa articulação. Assim, a pesquisa se divide em três capítulos. O primeiro faz uma revisão bibliográfica acerca da operabilidade do conceito de hegemonia nas teorias de Relações Internacionais. O segundo dá conta da análise do papel do Atlântico Sul na Política Externa Brasileira. O terceiro se encarrega de aplicar os critérios de hegemonia consensual definidos na pesquisa aos casos analisados e observar sua adequação. Como conclusão, propõem-se que tanto a ZOPACAS quanto a ERG são exemplos da articulação brasileira em prol de seu entorno estratégico com fundamentos de hegemonia consensual, no entanto, a Zona se aproxima em maior grau à esta análise do que a Elevação.

**Palavras-chave:** Atlântico Sul; Hegemonia Consensual; Política Externa Brasileira, ZOPACAS, Elevação do Rio Grande.

## **ABSTRACT**

The South Atlantic is an essential part of the Brazilian strategic environment and emerges as a region of national interest. The 2000s marked the turning point of Brazilian policies directed towards the sea, thus placing it as a strategic priority for the country. The removal of external interference, the maintenance of peace, the search for development, and the consolidation of Brazilian sovereignty in the South Atlantic emerge as the leading national objectives for the region. In this way, the country builds consensual leadership in its strategic maritime environment to achieve its objectives. In this sense, several projects were directed to the region between 1995-2014, but two stand out for their type, objective, and capillarity: the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZOPACAS) and the Rio Grande Rise (ERG). The present research has as its primary objective to analyze the use of the consensual hegemony strategy by the Brazilian Foreign Policy as a way of insertion in the South Atlantic. For this, using the qualitative method, a primary hypothesis was raised that is expressed in the statement that consensual hegemony is the strategy used by Brazil in the South Atlantic to exercise leadership and maintain its power resources in the region, ZOPACAS and ERG being two examples of this articulation. Thus, the research is divided into three chapters. The first does a literature review about the operability of the concept of hegemony in the theories of International Relations. The second analyzes the role of the South Atlantic in Brazilian Foreign Policy. The third is responsible for applying the criteria of consensual hegemony defined in the research to the analyzed cases and observing their suitability. As a conclusion, we propose that both ZOPACAS and ERG are examples of Brazilian articulation in favor of its strategic surroundings with foundations of consensual hegemony, however, the Zone is closer to this analysis than Rio Grande Rise.

**Keywords:** South Atlantic; Consensual Hegemony; Brazilian Foreign Policy, ZOPACAS, Rio Grande Rise.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fundo Marinho - Margem Sul do Brasil e Elevação do Rio Grande.....	55
--	----

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 - VISÃO GERAL DO DEBATE DO CONCEITO DE HEGEMONIA NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>29</b>
--	-----------

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRICOM	Comando da África ( <i>African Command</i> )
BRICS	Brasil – Rússia – Índia – China – África do Sul
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CLPC	Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
DIP	Direito Internacional Público
EPI	Economia Política Internacional
ERG	Elevação do Rio Grande
EUA	Estados Unidos da América
END	Estratégia Nacional de Defesa
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G7	Grupo dos Sete
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IOM	Interoceanmetal Joint Organization
ISA	International Seabed Authority
JOGMEC	Japan Oil, Gas and Metals National Corporation
LEPLAC	Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
MB	Marinha do Brasil
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MD	Ministério da Defesa
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OND	Objetivos Nacionais de Defesa
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OMC	Organização Mundial do Comércio

ONG	Organização Não Governamental
OI	Organizações Internacionais
PT	Partido dos Trabalhadores
PSRM	Plano Setorial para os Recursos do Mar
PC	Plataforma Continental
PEB	Política Externa Brasileira
PND	Política Nacional de Defesa
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
PROAREA	Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial
RI	Relações Internacionais
SI	Sistema Internacional
URSS	União Soviética
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 O CONCEITO DE HEGEMONIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>15</b>
1.1 OS REALISTAS E O EQUILÍBRIO DO SISTEMA INTERNACIONAL.....	16
1.2 A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA.....	19
1.3 O LIBERALISMO E O CONCEITO DE HEGEMONIA.....	22
1.4 A TEORIA CRÍTICA E O CONCEITO DE HEGEMONIA.....	26
1.5 SINTETIZANDO O DEBATE.....	29
1.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS E A INSERÇÃO DO CONCEITO DE HEGEMONIA CONSENSUAL AO DEBATE.....	32
<b>2 O ATLÂNTICO SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PÓS GUERRA FRIA: UMA VISÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA PARA A REGIÃO.....</b>	<b>36</b>
2.1 O ATLÂNTICO SUL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995- 2002): LEVE APROXIMAÇÃO BRASIL-ÁFRICA.....	40
2.2 O ATLÂNTICO SUL NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010): ZOPACAS E AMAZÔNIA AZUL.....	44
2.2.1 A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o conceito de Amazônia Azul.....	49
2.3 O ATLÂNTICO SUL NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014): ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE E A INCLINAÇÃO SOBERANISTA.....	53
2.3.1 A Elevação do Rio Grande (ERG).....	55
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	59
<b>3 A HEGEMONIA CONSENSUAL E O BRASIL: OS CASOS DA ZOPACAS E DA ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE.....</b>	<b>63</b>
3.1 CRITÉRIOS DA HEGEMONIA CONSENSUAL.....	63
3.1.1 Projeto dissociado de um ator específico.....	64
3.1.2 Custos.....	65
3.1.3 Objetivo compartilhado.....	66
3.1.4 Atores trabalhando de forma autônoma.....	67
3.1.5 Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados.....	68
3.1.6 Avanço dos interesses dos diferentes Estados.....	68
3.2 APLICANDO OS CRITÉRIOS DA HEGEMONIA CONSENSUAL AOS CASOS ANALISADOS.....	69

3.2.1 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.....	70
3.2.1.1 Projeto dissociado de um ator específico.....	70
3.2.1.2 Custos.....	71
3.2.1.3 Objetivo Compartilhado.....	72
3.2.1.3 Atores trabalhando de forma autônoma.....	74
3.2.1.4 Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados.....	74
3.2.1.5 Avanço dos interesses dos diferentes Estados.....	76
3.2.1.6 Considerações Parciais da Aplicação dos Critérios à ZOPACAS.....	73
3.2.2 Elevação do Rio Grande.....	78
3.2.2.1 Projeto dissociado de um ator específico.....	78
3.2.2.2 Custos.....	80
3.2.2.3 Objetivo compartilhado.....	77
3.2.2.4 Atores trabalhando de forma autônoma; Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; e Avanço dos interesses dos diferentes Estados.....	83
3.2.2.3 Considerações Parciais da Aplicação dos Critérios à ERG.....	85
3.3 CONSIDERAÇÕES DA ANÁLISE FEITA.....	86
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>

## INTRODUÇÃO

Os oceanos são espaços que constantemente despertam interesse internacional, funcionando como meios de comunicação, transporte e comércio entre todas as regiões do planeta. Devido sua vastidão, por vezes os mares são interpretados como espaços vagos e sem interação humana. No entanto, diversas comunidades dependem massivamente tanto dos recursos encontrados nos mares, quanto dos gerados por meio deles, assim como muitos Estados têm parte de sua economia baseada nos oceanos. Logo não cabe compreendê-los como um espaço vago, um vazio sem qualquer tipo de interação (GERMOND, 2018, p.6-7). São amplas as perspectivas acerca dos oceanos, existem, por exemplo, aspectos ambientais, econômicos, de segurança, defesa e políticos. É necessário então pensar nos oceanos para além de um espaço de passagem. Nesse cerne, compreendendo que os mares podem ser analisados partindo de diferentes prismas, cabe também pensar os oceanos dentro da perspectiva de projeção de poder dos Estados, assim como ocorre com as porções continentais do planeta.

Partindo dessa perspectiva, o Atlântico Sul surge como um importante espaço de análise, em especial quando recortado pela perspectiva político-econômica, sendo associado às estratégias de Política Externa Brasileira (PEB) em seu entorno estratégico. Partindo da análise de Okado (2012), tem-se que a definição do que o “entorno estratégico”; é um conceito que se alinha tanto à perspectiva de defesa quanto à de política externa. Em julho de 2020 foram encaminhados para apreciação do Congresso Nacional as novas versões da Política Nacional de Defesa (PND)<sup>1</sup> e a Estratégia Nacional de Defesa (END). A PND aponta os pressupostos básicos do país em relação à sua defesa além de estabelecer os Objetivos Nacionais de Defesa (OND). Já a END orienta os segmentos do Estado com relação às medidas que devem ser implementadas para atingir os OND. Assim, no ponto 2.1.6 da PND, define-se o Entorno Estratégico “[...] como área de interesse prioritário [...] brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica.” (BRASIL, 2020, p.11), distinguindo-se assim do chamado “ambiente regional”, que se concentra apenas na América do Sul, região geográfica na qual o Brasil se insere.

Assim, o Atlântico Sul, espaço que interliga dois continentes, África e América do Sul, funciona como um espaço estratégico de trocas de nível político, técnico e comercial (PEREIRA, 2013, p.33). Porém, apenas em meados dos anos 2000 o espaço ganhou um nível estratégico mais elevado dentro da PEB e das políticas de defesa. O Atlântico Sul sempre foi

---

<sup>1</sup> Aprovada pela primeira vez em 1996.

importante para as estratégias brasileiras, no entanto, a partir desse período ele passa a ser prioridade. Diversas questões contribuíram para esse fato, como a própria abertura da agenda internacional no pós Guerra Fria que permitiu que temas fora da dicotomia bipolar voltassem ao centro. Com a junção desses fatores, o Brasil revigora seu interesse pelo espaço marítimo se debruçando sobre o Atlântico Sul (ABDENUR *et al.*, 2016, p.7), colocando-o novamente em suas aspirações e projetos de poder. Como exposto na epígrafe desta pesquisa, o Brasil não pode dar as costas para o mar.

A forma como o Brasil articula sua projeção frente seu entorno estratégico se expressa na ideia de hegemonia, no entanto, foge das concepções usuais da temática pois entende-se que o conceito de hegemonia consensual trabalhado por Sean Burges (2008) é o mais aplicável à questão. Hegemonia consensual é traduzida como a criação de condições que façam uma política futura parecer um movimento involuntário e próprio dos Estados interessados (BURGES, 2008, p.66). Utilizando tais postulados, entende-se que o Atlântico Sul se apresenta com potencialidades no que diz respeito às estratégias de PEB.

O Brasil, mesmo considerando as diferentes administrações e desafios, manteve a ideia da formação de um espaço regional ou sub-regional centrado na sua liderança. A apropriação discursiva da dinâmica do Atlântico Sul indica que o aspecto consensual do projeto hegemônico brasileiro expandiu para além da vizinhança continental pois a abordagem da hegemonia consensual brasileira ultrapassa o tradicional pensamento geoestratégico focado na massa territorial, dando um novo sentido para as relações além-mar sem o uso de recursos materiais significativos (ABDENUR *et al.*, 2016, p.8-9). Os autores ainda apontam que as investidas brasileiras com foco no Atlântico Sul ressaltam determinados interesses da nação, em especial a obtenção de reconhecimento global como uma liderança de sucesso com capacidade de agregar os atores de seu domínio regional, e o afastamento da influência de atores exógenos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e os Estados Unidos da América (EUA), por meio da consolidação de um ambiente de influência brasileira.

Ao analisar o posicionamento brasileiro em seu entorno estratégico, a presente pesquisa se debruça em um exercício analítico no intuito de compreender a hegemonia consensual a partir de uma perspectiva dualista, possuindo assim um viés mais cooperativo e outro mais soberanista. Dessa forma, são apresentados dois exemplos de instrumentos brasileiros voltados para o Atlântico Sul, sendo eles a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul<sup>2</sup> (ZOPACAS) e

---

<sup>2</sup> A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é composta por 24 países, sendo eles: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-

a Elevação do Rio Grande (ERG). A ZOPACAS pode ser entendida a partir do viés de cooperação uma vez que a iniciativa se apresenta como um espaço de elaboração estratégica em termos de segurança e defesa do Atlântico Sul, reunindo os países que dividem esse espaço para a criação de diálogos e ações, sendo o Brasil o país membro mais dotado de capacidades de liderança política. Já a ERG se enquadra na lógica soberanista por ser uma iniciativa brasileira individual e isolada buscando direitos de exploração dos minérios presentes no solo e subsolo marinho da região. Logo, busca-se então analisar como a estratégia de hegemonia consensual é, no caso brasileiro, aplicável em ambas as táticas de projeção de poder.

Assim, apresenta-se como objetivo principal da presente pesquisa o analisar o uso da estratégia de hegemonia consensual pela Política Externa Brasileira como forma de inserção no Atlântico Sul. Objetivos secundários também são traçados como compreender o debate sobre hegemonia no campo das Relações Internacionais (RI) e a inserção do conceito de hegemonia consensual; compreender quais os critérios que definem a solidificação de uma hegemonia consensual; mapear as ações de PEB voltadas para o Entorno Estratégico que se enquadrem no conceito de hegemonia consensual; e identificar a adequação da ZOPACAS e da ERG à estratégia brasileira para a região e sua aplicação aos critérios de hegemonia consensual.

Tais objetivos são erguidos partindo do seguinte problema de pesquisa: “Qual é a forma que um país militar e economicamente limitado, como o Brasil, consegue articular liderança e protagonismo em níveis regionais e internacionais sem utilizar meios coercitivos, mas apenas buscando a criação do consenso?”. Para tal questionamento, a hipótese principal afirma que a hegemonia consensual é a estratégia usada pelo Brasil no Atlântico Sul com o intuito de exercer liderança e manter seus recursos de poder na região, sendo a ZOPACAS e a ERG dois exemplos dessa articulação. Duas hipóteses secundárias também despontam, a primeira afirmando que a ZOPACAS pertence à perspectiva de cooperação da hegemonia consensual por integrar diferentes países em prol de um objetivo comum; e a segunda que a Elevação do Rio Grande se debruça como uma perspectiva soberanista da hegemonia consensual por se debruçar sobre ações brasileiras mais individualizadas.

A metodologia empregada na presente pesquisa será qualitativa e utilizará de bases conceituais resultantes de revisões bibliográficas como os postulados por Burges (2008) e Abdenur *et al* (2016), além de demais contribuições que abordem as diferentes nuances da temática trabalhada, e documentos oficiais de defesa nacional. Busca-se uma revisão bibliográfica, tanto de teoria de Relações Internacionais, analisando o conceito de hegemonia,

---

Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

quanto de Política Externa Brasileira. A pesquisa trata de elencar os critérios necessários para a consolidação de uma hegemonia consensual. Assim, após as devidas leituras e considerações, seis critérios foram elaborados: (a) Projeto dissociado de um ator específico; (b) Custos; (c) Objetivo Compartilhado; (d) Atores trabalhando de forma autônoma; (e) Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; (f) Avanço dos interesses dos diferentes Estados. Perseguimos a ideia de que para que um projeto possa ser considerado de fato pertencente à estratégia de hegemonia consensual ele precisa se enquadrar em todos os critérios.

Tais critérios são elementos empregados para verificação da hipótese apresentada e serão mais bem abordados no capítulo três, no entanto, vale a antecipação a respeito do que consiste em cada um deles. O primeiro critério que aponta a hegemonia consensual como dependente de um projeto dissociado de um ator específico aborda a ideia de que o projeto hegemônico é estabelecido como um tipo de ordem que inclui diferentes atores e grupos sociais dentro do sistema examinado. O ator hegemônico é o que de fato formula, organiza e gerencia a hegemonia, trabalhando para garantir que outros atores sejam incluídos no projeto como participantes ativos, e que assistam na implementação do projeto. O critério de custos compreende que o Estado com poder hegemônico deve estar preparado para arcar com alguns dos custos iniciais da hegemonia. É mais do que de fato arcar com os custos, mas sim ter as condições necessárias para tal. Já o critério do objetivo compartilhado consiste no entendimento de que o Estado líder gera certo encurralamento e direcionamento dos demais Estados participantes em direção a um objetivo compartilhado, mas não há aplicação e imposição da ordem.

O quarto critério que fala sobre os atores trabalhando de forma autônoma compreende que nos estágios iniciais, o Estado que busca esse tipo de hegemonia é necessário para comandar as inovações do projeto. Porém, nos demais estágios, é possível que outros atores, tendo internalizado e abraçado as prioridades e aspirações em questão, trabalhem de forma autônoma para avançar e reforçar a ordem hegemônica. O critério de envolvimento ativo e voluntário de outros Estados aborda que um ponto central no conceito de hegemonia consensual é que ela não depende do potencial de dominação de um único Estado, ela requer explicitamente o envolvimento ativo e voluntário de outros. O ator hegemônico em potencial não precisa ter o nível de dominação visto nas óticas neorrealistas e neoliberais, por exemplo. Existe uma estrutura natural de construção e manutenção compartilhada da hegemonia. O sexto e último critério que trabalha com o avanço dos interesses dos diferentes Estados analisa que a força da hegemonia consensual se declina não apenas na capacidade de criar e manter a ordem, mas também na habilidade do projeto de agregar e avançar os interesses dos Estados participantes.

Tais critérios são a base para a verificação das hipóteses levantadas e o cumprimento dos objetivos propostos. Eles estão constantemente se relacionando e, em determinadas circunstâncias, a existência de um depende da existência de outro.

Assim, o trabalho se divide em três capítulos além da presente introdução e uma conclusão. O primeiro capítulo possui como título “O Conceito de Hegemonia nas Relações Internacionais”; o segundo “O Atlântico Sul e a Política Externa Brasileira no pós-Guerra Fria: uma visão político-estratégica para a região”; já o terceiro capítulo é intitulado “A Hegemonia Consensual e o Brasil: os casos da ZOPACAS e da Elevação do Rio Grande”. Considera-se para tal análise o marco temporal da pesquisa definido entre 1995 e 2014, sendo então os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula da Silva e o primeiro governo Dilma Rousseff. A escolha do recorte histórico-temporal se dá pelas características dos governos e por suas ações em termos de protagonismo e liderança regional frente ao Atlântico Sul. A análise temporal baseada em diferentes governos se faz necessária uma vez que o discurso brasileiro a respeito da América do Sul e seu entorno estratégico propriamente dito se diferencia considerando as distintas administrações em questão

O primeiro capítulo aborda o conceito de hegemonia dentro das diferentes perspectivas das teorias de RI. Assim, levanta-se uma análise sobre o conceito partindo dos pressupostos estabelecidos pelo Realismo, Liberalismo, Economia Política Internacional (EPI) e Teoria Crítica. Entendemos então que a perspectiva realista das RI trabalha com a hegemonia está ligada à garantia de equilíbrio no Sistema Internacional (SI), e reflete o acúmulo de recursos de poder por somente um ator do SI. Já a perspectiva liberal analisa a hegemonia como o acúmulo de recursos de poder em determinado contexto, não geral; a análise também não limita a hegemonia aos aspectos coercitivos, essenciais na perspectiva realista. Na ótica da EPI a hegemonia está ligada diretamente à ideia de estabilidade econômica do SI, o ator detentor e assegurador da hegemonia é aquele que provê tal estabilidade. Já para a teoria crítica é a junção dos diferentes níveis de análise com as diferentes forças atuantes no SI que possibilitam uma hegemonia, sendo esta um conceito mais amplo e uma condição temporária. Por fim, o capítulo trata de apresentar a hegemonia consensual como parte da abordagem crítica das RI. A hegemonia consensual então surge como uma abordagem com bases gramscianas que compreende que é possível erguer um projeto hegemônico onde não haja coerção, mas que seja baseado na busca pelo consenso entre as partes.

O segundo capítulo dá conta de uma análise da Política Externa Brasileira no período pós-Guerra Fria, sobre o recorte do Atlântico Sul. É analisada a relação do Brasil com seu entorno estratégico marítimo nos governos FHC, Lula e primeiro governo Dilma. Entende-se

que a presença brasileira no Atlântico Sul se deu de forma estratégica no intuito de estreitar os laços com os países da costa africana, afastar ingerências externas e solidificar a liderança brasileira na região. Assim, os casos da ZOPACAS e a ERG se destacam dentre as ações por representarem investidas nacionais voltadas para a região no intuito de manutenção da paz sul-atlântica, da liderança brasileira e da garantia da soberania nacional.

O terceiro capítulo se encarrega da justaposição entre o debate de hegemonia e a PEB com vistas ao Atlântico Sul, considerando a projeção brasileira de poder. Assim, buscar-se-á analisar as estratégias brasileiras no que diz respeito à ZOPACAS e a ERG, observadas no capítulo dois, partindo do ponto de vista da hegemonia consensual, analisada no capítulo um. Para tal, os critérios de hegemonia consensual, que aqui já foram nomeados, serão analisados a fundo e aplicados aos casos brasileiros, procurando observar se a ZOPACAS e a ERG correspondem aos critérios e se enquadram na análise proposta. Assim, buscaremos observar dentro dos projetos argumentos que comprovem ou não a adequação à hegemonia consensual.

O campo dos Estudos sobre Hegemonia e projetos de projeção de poder de grandes potências é vasto, assim como os estudos voltados para as estratégias de PEB em direção à América do Sul e Latina. No entanto, poucos são as análises que apontam para a relação Brasil e Atlântico Sul dentro de uma perspectiva de hegemonia, principalmente no que tange a hegemonia consensual. Assim, o estudo propõe uma área de análise pouco explorada e debatida no campo das Relações Internacionais. Vale ressaltar que a pesquisa se enquadra como um exercício analítico com o intuito de gerar possibilidades de condução de políticas públicas.

Da mesma forma, o estudo se faz necessário uma vez que identificar a tendência da PEB na busca pelo consenso permitirá compreender a inclinação do país para articular sua projeção de poder na região. Identificando assim como a hegemonia consensual pode caracterizar de forma ampla as ações brasileiras no seu entorno estratégico, especificamente no Atlântico Sul. Demonstra que, mesmo dada a ausência de capacidades militares e econômicas, o Brasil possui condições suficientes para levantar e comandar projetos na região por meio de ideias e discursos. A busca pelo consenso é apresentada como o meio mais eficaz para o país alcançar seus objetivos de política externa.

Acredita-se que na condução da pesquisa será possível observar os critérios que solidificam a implementação de uma hegemonia consensual bem-sucedida. Uma das justificativas da pesquisa também se traduz em produzir uma pesquisa aplicada que possa orientar os formuladores de decisão, com intuito de permitir aos analistas perceberem a atuação brasileira e a importância de dois marcos clássicos da PEB em termos de pleitos, a ZOPACAS e ERG.

# 1 O CONCEITO DE HEGEMONIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Na Literatura das Relações Internacionais existe um debate com relação ao que se entende como hegemonia. O conceito de hegemonia é presente em diversas abordagens teóricas, que geram visões diferentes acerca do tema. Cada uma das teorias explora determinado lado do conceito. Assim, horas a hegemonia será entendida dentro de uma perspectiva material do poder, horas dentro da perspectiva ideacional do poder. O campo de teoria de RI é amplo e concentra um número grande de teóricos e pensadores. Para a presente pesquisa a escolha de análise se manteve entre as chamadas perspectivas tradicionais da disciplina, como o realismo, liberalismo, teoria crítica e Economia Política Internacional<sup>3</sup>. A escolha é dada pois acredita-se que essas quatro abordagens favorecem um entendimento base para a instrumentalização do conceito proposto na aplicação do tema. Aqui, não se excluiu a relevância e contribuição das demais vertentes teóricas das RI para o conceito de hegemonia.

As teorias de Relações Internacionais são fontes de compreensão acerca das relações de poder e das políticas de segurança; no geral, as teorias seguem três conceitos-chave: poder, estrutura e hegemonia (YILMAZ, 2010, p.192). Assim, dependendo do autor analisado, o entendimento acerca do que é hegemonia se altera. Em dado momento pode-se considerar hegemonia como a concentração de capacidades relativas de um Estado; e em outro, hegemonia pode ser entendida dentro da ideia de busca por liderança, ou até mesmo na ideia de criação de um consenso na sociedade internacional, ou ainda se expondo como um combinado desses fenômenos (SCHENONI, 2019, p.1). Dessa forma, este capítulo busca realizar uma breve revisão de Literatura acerca do conceito de hegemonia no campo das RI. Vale ressaltar que a estrutura semelhante que interliga os entendimentos da hegemonia facilita sua compreensão, mesmo considerando que ela pode significar coisas diferentes para diferentes tradições.

Luiz L. Schenoni (2019), aponta que ao analisar a rede de significados que o tema de hegemonia pode receber nas Relações Internacionais, é necessário um olhar mais especial ao entendimento dos estudiosos sobre as capacidades dos Estados, os papéis desempenhados por eles e o tipo de resposta que recebem dos Estados subordinados. Além disso, o mesmo autor afirma que o tema “hegemonia” é uma constante nas RI, se apresentando também como um conceito central que se expande e incorpora novas abordagens.

---

<sup>3</sup> A Economia Política Internacional é considerada uma subárea da disciplina de Relações Internacionais.

## 1.1 OS REALISTAS E O EQUILÍBRIO DO SISTEMA INTERNACIONAL

A ótica realista das Relações Internacionais possui diversos teóricos que trabalham temas acerca do Estado, do Sistema Internacional, da política internacional, e da hegemonia. Hans Morgenthau, Kenneth N. Waltz e John J. Mearsheimer são alguns dos teóricos que representam momentos diferentes da formulação do pensamento realista. Morgenthau é tido como um dos precursores do realismo, que apontava para os debates sobre a busca por equilíbrio no SI. Waltz marca o Neorealismo ou Realismo Estrutural, buscando se afastar do pensamento clássico existente. E Mearsheimer é lido como uma renovação do realismo estrutural de Waltz, pois difere do pensamento no que tange o comportamento dos Estados.

A teoria realista das RI tende a destacar: a imperfeição da natureza humana, a inevitabilidade do conflito político, e o papel indispensável do Estado em preservar um mínimo de ordem política e moralidade. Além disso também ressalta a natureza competitiva e potencialmente violenta das relações entre Estados, assim como a improbabilidade de uma reforma global de longo alcance (SCHEUERMAN, 2009, p.2). Para os realistas, as análises a respeito do poder são o ponto central sobre como os Estados “pensam” o mundo ao seu redor. “O que o dinheiro é para a economia, o poder é para as Relações Internacionais.”<sup>4</sup> (MEARSHEIMER, 2001, p.12).

Dentro da perspectiva realista, a hegemonia é entendida como o acúmulo máximo de recursos de poder por um único ator do Sistema Internacional, estando intrinsecamente ligada aos aspectos materiais de poder de um Estado. Ela é necessária pois o SI é anárquico e hostil, onde os Estados precisam acumular poder para sobreviver. O SI se caracteriza pela ausência de um ator soberano que esteja acima dos demais, e que tenha capacidades de garantir ordem, cumprimento de acordos etc. No entanto, isso não se traduz em um ambiente de “todos contra todos” justamente devido à anarquia. Waltz, ao definir nominalmente a anarquia, aponta que esse ambiente é o princípio estruturador do SI, diferenciando assim o nível de estrutura política doméstica para o externo.

The parts of domestic political systems stand in relations of super- and subordination. Some are entitled to command; others are required to obey. Domestic systems are centralized and hierarchical. The parts of international-political systems stand in relations of coordination. Formally, each is the equal of all the others. None is entitled to command; none is required to obey. International systems are decentralized and anarchic. (WALTZ, 1979, p.88)

---

<sup>4</sup> Traduzido livremente do original: “What money is to economics, power is to international relations.”

Para o autor, a anarquia não é sinônimo de desordem. Utilizando-se dos postulados da microeconomia, Waltz aponta que a ordem dentro da estrutura anárquica é gerada espontaneamente por meio dos atos de interesse dos Estados e da interação das unidades do sistema (WALTZ, 1979, p.89). No entanto, Waltz não nega que, entre os Estados, o estado de natureza é a guerra. Não uma guerra constante e infinita, mas sim um ambiente em que a qualquer momento o conflito pode ocorrer, uma vez que os Estados decidem por si mesmo usar ou não a violência (Ibidem, p.102).

Assim, dentro desse ambiente anárquico, a hegemonia é, em última instância, o fator que permite o maior equilíbrio dentro do SI. O poder sendo o que movimenta os Estados, a hegemonia, que é o acúmulo de poder, é seu resultado. Ana Saggiaro Garcia (2013, p.115) afirma que, no realismo, a hegemonia se baseia no poder do Estado, considerando supremacia militar, política e econômica. O poder hegemônico é aquele que coordena a política mundial e mantém a estabilidade no meio anárquico.

A existência de uma hegemonia permite que o sistema se mantenha em equilíbrio, pois, de acordo com Morgenthau (1948), todos os sistemas, desde os biológicos aos sociais, buscam o equilíbrio para sobreviver. Em momentos de alteração desse estado, seja por fatores externos ou internos, os sistemas buscarão restabelecer o equilíbrio no mesmo nível que o anterior ou no que for mais possível (MORGENTHAU, 1948). Assim, o autor afirma que,

Two assumptions are at the foundation of all such equilibriums: first, that the elements to be balanced are necessary for Society or have a right to exist; and second, that without a state of equilibrium among them one element will gain ascendancy over the others, encroach upon their interests and rights, and might ultimately destroy them. Consequently, it is the purpose of all such equilibriums to maintain the stability of the system without destroying the multiplicity of the elements composing it.” (MORGENTHAU, 1948, p.126-127)

A hegemonia, por meio do balanço de poder gerado, mantém o equilíbrio do sistema sem destruí-lo; é então uma manifestação de um princípio social geral. Na perspectiva realista, cada Estado busca fazer valer seus próprios objetivos e interesses sobre o outro, assim, as políticas do balanço de poder existem na intenção de preservar o equilíbrio. Tais fatores são inevitáveis, estabilizadores e essenciais em uma sociedade composta por nações soberanas (MORGENTHAU, 1948, p.125), pois no fim, “[...] o balanço de poder é o resultado direto do desejo de cada nação de ver suas políticas prevaleceram sobre as políticas da outra.”<sup>5</sup> (Ibidem,

---

<sup>5</sup> Traduzido livremente do original: “[...] the balance of power is the direct result of the desire of either nation to see its policies prevail over the policies of the other.”

p.130). Morgenthau então observa que a política é inevitavelmente uma luta pelo poder, na qual forças concorrentes procuram controlar seus rivais (SCHEUERMAN, 2009, p.103).

Corroborando com esse pensamento, John J. Mearsheimer acredita que as potências buscam estabelecer concentrações de poder hegemônico. O autor afirma que as potências sempre competem entre si, diminuindo apenas a intensidade dessa competição em determinados momentos. A intenção final do Estado é maximizar o poder em detrimento de outro. Mearsheimer afirma que as grandes potências não se esforçam apenas para serem mais fortes que as demais, mas sim para ser o único poder do sistema, o poder hegemônico. Assim,

There are no *status quo* powers in the international system, save for the occasional hegemon that wants to maintain its dominating position over potential rivals. Great powers are rarely content with the current distribution of power; on the contrary, they face a constant incentive to change it in their favor. They almost always have revisionist intentions, and they will use force to alter the balance of power if they think it can be done at a reasonable price [...] the desire for more power does not go away, unless a state achieves the ultimate goal of hegemony. Since no state is likely to achieve global hegemony, however, the world is condemned to perpetual great-power competition. (MEARSHEIMER, 2001, p.2)

Logo, Mearsheimer observa que o equilíbrio do balanço de poder só é possível com a existência de um poder hegemônico, ou seja, de um Estado que carregue em si um somatório de recursos de poder maior que o dos demais; pois, na ausência desse ator, as potências constantemente buscarão alterar o equilíbrio do balanço em seu favor. Esse fator é dado uma vez que não há uma autoridade central e supranacional que limite a ação dos Estados, dado então pela anarquia, e os Estados sempre possuem recursos militares ofensivos — mesmo que pequenos —, devido à incerteza que os atores possuem a respeito das intenções dos demais (Ibidem, p.3). Assim, a hegemonia é a garantia de sobrevivência do Estado no Sistema Internacional, a estrutura na qual o SI é montado impulsiona os atores à busca da hegemonia.

Sugerimos então que o ponto central da análise feita sobre os realistas é a busca pelo equilíbrio do SI e a forma como os Estados enxergam o balanço de poder. Tanto realistas clássicos, como Morgenthau, quanto neorealistas, como Waltz e Mearsheimer, trabalham a ideia de equilíbrio, e a forma como o balanço de poder é o instrumento pelo qual o sistema encontra tal equilíbrio. Partindo desse balanço o sistema se organiza a fim de se manter estável, seja por meio de um assegurador do balanço de poder, como Morgenthau defendia; por meio de polos de poder, como abordado por Waltz em sua análise sobre a unipolaridade, bipolaridade

---

e multipolaridade; ou por meio de um Estado hegemônico, como afirmado mais diretamente por Mearsheimer.

## 1.2 A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA

A Economia Política Internacional se apresenta como um subcampo das Relações Internacionais no qual o foco de estudo é a forma como a política molda a economia global, e, conseqüentemente, como a economia global molda a política. Se preocupa com as interações entre economia e política, a dinâmica das interações dos Estados em busca de riqueza e poder, assim como com as relações complexas da economia e da política no nível internacional. Nomes como os de Stephen D. Krasner, Michael C. Webb, Charles P. Kindleberger e Robert Gilpin se destacam como pensadores influentes nesta área.

Na corrente de pensamento da EPI surge a Teoria de Estabilidade Hegemônica, argumentando que a abertura e a estabilidade econômica internacional são mais prováveis quando um único Estado é dominante e predominante no SI (WEBB e KRASNER, 1989, p.183). A teoria se baseia na ideia de que a distribuição de poder entre os Estados é o que determina o caráter do sistema econômico internacional, e uma distribuição hegemônica do poder concentrado nas mãos de um único Estado predominante favorece o estabelecimento de um sistema econômico internacional estável e aberto. Os autores sugerem dois maiores exemplos para seus postulados: o poder hegemônico do Reino Unido no final do século XIX, onde o Estado provia e encorajava a liberalização na economia internacional; e o poder hegemônico dos EUA nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial. Logo, a instabilidade econômica gerada do SI no período entreguerras dá-se justamente devido à ausência de um poder hegemônico (Ibidem), pois os períodos de transição de atores, instituições e formas geram falhas no sistema econômico (KINDLEBERGER, 1973, p.21).

Visto as lacunas de poder e a instabilidade, causada em tempos como o entre guerras onde houve uma ausência do promotor da estabilidade, Kindleberger afirma que a liderança de um Estado é fundamental para a estabilidade do sistema internacional econômico e monetário. Além disso, o autor afirma que essa liderança pode ser consciente ou não, e que dentre as características que determinam esse tipo de hegemonia encontra-se o estabelecimento de padrões de conduta para os demais Estados componentes do SI.

[...] the international economic and monetary system needs leadership, a country which is prepared, consciously or unconsciously, under some system of rules that it has internalized, to set standards of conduct for other countries; and to seek to get others to follow them, to take on an undue share of the burdens of the system, and in particular to take on its support in adversity by accepting its redundant commodities, maintaining a flow of investment capital and discounting its paper. (KINDLEBERGER, 1973, p.28)

Na sequência dessa abordagem, Kindleberger afirma mais uma vez que a incapacidade dos britânicos em manter seu papel de ator promotor e ordenador do Sistema Internacional, e a relutância dos EUA em assumir essa posição, por estar incerto do seu papel internacional, é a grande causa da crise econômica de 1930 (KINDLEBERGER, 1973, p.298). Somente em 1936, quando os EUA assumiram o papel de ator predominante com caráter hegemônico, o sistema iniciou sua reorganização, uma vez que a atitude norte-americana permitiu que uma série de debates e discussões levassem às ações tomadas para finalizar a crise.

Os ideais de Kindleberger têm como cerne a interpretação da estabilidade econômica como um bem público ou coletivo, uma vez que todos os países se beneficiam da estabilidade, independente se ele contribui ou não para esse *status* (WEBB e KRASNER, 1989, p.183). Assim, apenas um Estado hegemônico possuiria poder e motivação suficientes para prover o bem público que é a estabilidade econômica no SI por meio de suas ações. O Estado hegemônico é o estabilizante do sistema econômico internacional, se ele não tomar a liderança, o sistema não se estabiliza. A transição entre Estados hegemônicos gera instabilidade pois quando um começa a apresentar fraquezas, o outro ainda não possui interesses suficientes para tomar a liderança (Ibidem, p.301).

Corroborando com o pensamento de Kindleberger, Gilpin e Krasner aceitam o argumento da estabilização da economia como um bem coletivo. No entanto, o cerne de seu pensamento sobre a instabilidade de um sistema não-hegemônico enfatiza as “[...] implicações das interações econômicas internacionais para o poder do Estado e a segurança nacional”<sup>6</sup> (WEBB e KRASNER, 1989, p.184). A ideia é que, dentro de uma distribuição de poder hegemônica, o Estado dominante possui capacidades para prover maior liberalização econômica no SI e garantir objetivos de segurança essenciais.

Krasner (1976) convida seus leitores a analisar três diferentes cenários: (1) sistema composto por um grande número de Estados pequenos e extremamente desenvolvidos; (2) sistema composto por alguns Estados grandes e com desenvolvimento desigual; (3) sistema composto por um Estado muito maior e mais desenvolvido que seus parceiros comerciais. O

---

<sup>6</sup> Traduzido livremente do original: “[...] implications of international economic interactions for state power and national security.”

autor então sugere que o mais eficaz é o cenário três que se baseia em um sistema hegemônico, por considerar um único Estado grande e mais desenvolvido que os demais. Nesse caso, a estrutura internacional de mercado certamente seria caracterizada pela maior liberalização, mesmo os benefícios e custos não sendo simétricos para todos os atores envolvidos. O Estado hegemônico tem um aumento de sua renda nacional, do crescimento econômico, e do seu poder político, além de uma diminuição de sua instabilidade social. Neste cenário os Estados menores também tendem a optar por uma abertura comercial por vislumbrar vantagens em termos de renda agregada e crescimento econômico. No entanto, a reação dos Estados médios é difícil de prever, pois depende em grande medida dos recursos utilizados pelo poder hegemônico. Como dito por Krasner (1976) e ressaltado por Webb e Krasner (1989), “[...] um sistema aberto aumenta a renda, o crescimento, e o poder político do Estado hegemônico sem afetar seriamente sua estabilidade social [...]”<sup>7</sup> (WEBB e KRASNER, 1989, p.184), já que “[...] o Estado hegemônico possui capacidades econômicas e militares simbólicas que podem ser usadas para atrair ou compelir outros (Estados) para aceitar uma estrutura de mercado aberta.”<sup>8</sup> (KRASNER, 1976, p.322).

Assim, entende-se que a distribuição hegemônica do poder, dentro dessa perspectiva, é o que resulta na liberalização econômica, mesmo que haja grandes assimetrias com relação aos outros atores do SI, pois o Estado com poder hegemônico tem recursos coercitivos suficientes para levar os Estados menores à liberalização. Apesar dessa capacidade, o uso da força não é o meio mais eficiente, especialmente com relação aos Estados médios. O mais importante é usar os recursos econômicos para criar uma estrutura de mercado aberta. Da mesma forma, o Estado hegemônico pode prover um sistema internacional monetário estável, o que, sobretudo, diferencia este cenário daquele em que existem diversos Estados menores com igualdade de nível de desenvolvimento (KRASNER, 1976, p.323).

Entendemos então que dentro da perspectiva da Economia Política Internacional existe uma vertente dos bens coletivos e uma vertente mais securitária. A primeira identifica que todos os Estados se beneficiam da liberalização econômica internacional e da estabilidade, mas eles não são capazes de alcançar esse objetivo em comum sem a presença de um ator hegemônico. Já a versão securitária parte do pressuposto de que não existe esse interesse em comum entre os Estados na liberalização econômica (WEBB e KRASNER, 1976, p.184). É comum às duas

---

<sup>7</sup> Traduzido livremente do original: “[...] an open system increases the income, the growth, and the political power of the hegemonic state without seriously affecting its social stability [...]”

<sup>8</sup> Traduzido livremente do original: “[...] the hegemonic state has symbolic, economic, and military capabilities that can be used to entice or compel others to accept an open trading structure.”

versões da Teoria da Estabilidade Hegemônica o que o Estado hegemônico deve fazer para manter a estabilidade do SI, visando um sistema econômico aberto: o Estado deve manter a liderança na organização da liberalização comercial, e manter seu mercado aberto em tempos de recessão; ele deve administrar o sistema monetário internacional fornecendo uma moeda forte, liquidez ao sistema e estruturando as taxas de câmbio; e deve também prover o capital de investimento e encorajar o desenvolvimento na periferia internacional (Ibidem, p.185). Assim, a EPI conecta o conceito de hegemonia diretamente à estabilidade econômica do Sistema Internacional, seja ela alcançada pelo entendimento da provisão de um bem comum, seja alcançada de uma forma securitária na qual o Estado que possui os recursos econômicos necessários para a estabilidade também os possui para coagir os demais atores a participar da estrutura criada.

### 1.3 O LIBERALISMO E O CONCEITO DE HEGEMONIA

Assim como o realismo, a teoria liberal das Relações Internacionais passou por diferentes fases, isso demonstra que as teorias não são monolíticas pois se adaptam de acordo com as dinâmicas do SI. O liberalismo possui importantes premissas, uma delas é a existência de outros atores relevantes no Sistema Internacional além dos Estados; o melhor exemplo desses “novos” atores são as Instituições Internacionais<sup>9</sup>. Dentro dessa perspectiva, nomes como Joseph S. Nye Jr. e Duncan Snidal despontam com grandes contribuições.

A presente pesquisa compreende que existem outras abordagens dentro do pensamento liberal para o conceito de hegemonia, no entanto, buscou-se trabalhar com determinado recorte apontando que na perspectiva liberal dois fatores podem contribuir para o acúmulo de poder do Estado hegemônico: o *soft power*<sup>10</sup> e as Organizações Internacionais (OI). Ambos os fatores

---

<sup>9</sup> Instituições Internacionais são instituições criadas por Estados soberanos normalmente regidas por meio de tratados ou dotadas de personalidade jurídica própria. Elas são organismos de cooperação em determinados assuntos como política, economia, segurança, direitos humanos, entre outros. Uma Instituição Internacional busca soluções conjuntas para uma problemática comum aos membros. Assim, estabelecem práticas e normas comuns, além de criar meios de fiscalização sobre o cumprimento das regras acordadas entre os membros. As Instituições Internacionais podem ter fins diferentes para sua criação, assim como podem ser dissolvidas com o tempo, ou com a alteração dos objetivos dos Estados. É uma estrutura formal que pode reger a atuação também de outros atores do SI, como empresas e Organizações Não Governamentais (ONGs).

<sup>10</sup> O *soft power* é um contraponto ao chamado *hard power* realista, que considera o poder como acúmulo de recursos. Ou seja, entende que um Estado é poderoso devido a fatores como capacidades militares, capacidades econômicas, tamanho populacional, tamanho territorial, estabilidade social, entre outros. Nye afirma que essa forma de construção de pensamento torna o poder de fato mais concreto e quantificável, no entanto, quando o poder é definido dessa maneira, como um sinônimo dos recursos existentes, exclui-se um importante paradoxo, o

possibilitam que o Estado preponderante acumule mais recursos de poder e consolide uma hegemonia. É interessante observar que as OI também podem reduzir os efeitos da anarquia no Sistema Internacional, por criar um regime institucional acima dos Estados que é operado por eles. Dessa forma, tais fatores apontam para uma hegemonia de aspecto mais ideacional do que material na visão liberal.

A ideia de *soft power* dialoga profundamente com esse aspecto ideacional do poder. O termo que remete ao poder brando já era utilizado por Morgenthau, no entanto, Joseph S. Nye Jr. o torna mais conhecido e instrumentalizado. O autor sustenta a definição de poder como a habilidade de influenciar comportamentos, a fim de que outros se comportem de maneiras que beneficiem os resultados que você deseja (NYE, 2004, p.2). Nye acredita que são três as formas de afetar o comportamento dos outros: por meio de ameaças, por pagamentos, ou por meio da atração e da interação do outro aos seus objetivos.

O *soft power* é a maneira de se alcançar os objetivos sem utilização de meios coercitivos. É uma forma indireta de se exercer poder. O autor pontua que “o *soft power* se encontra na habilidade de moldar as preferências dos outros”<sup>11</sup> (NYE, 2004, p.5). Os recursos utilizados pelo poder brando podem ser culturais, valores políticos e política externa (Ibidem, p.11). Nesta linha de pensamento, é possível entender que para essa vertente liberal os recursos de poder não são o poder em si, pois podem não levar o Estado aos seus interesses e objetivos. Tudo depende do contexto de disputa em que os atores se encontram. Um poder hegemônico pode sim existir, mas não necessariamente em todos os contextos que o SI apresenta, pois sua dinâmica cria diferentes pólos de poder em distintos campos de atuação. Assim, apenas o domínio dos recursos materiais pode não permitir que a hegemonia seja alcançada no SI, é preciso a capacidade de influência.

Nye critica a hegemonia realista e a teoria da estabilidade hegemônica — vertente da EPI — afirmando que frequentemente o termo “hegemonia” é utilizado para se referir à diferentes comportamentos e níveis de controle dificultando a análise proposta, pois não sustenta qual o nível de desigualdade em termos de poder precisa haver entre os Estados. Além disso, não se define o que constitui de fato um poder hegemônico, pois não há uma determinação se recursos militares sozinhos são suficientes ou se devem ser acoplados aos

---

de quando o Estado possui os recursos de poder acima citados, mas não alcança os seus objetivos. Assim, para o autor “poder sempre depende do contexto no qual a relação existe” (NYE, 2004, p.3). Assim, *hard e soft power* são aspectos da habilidade de um Estado em alcançar seus objetivos afetando os comportamentos alheios, a diferença é a forma como isso é instrumentalizado.

<sup>11</sup> Traduzido livremente do original: “Soft power rests on the ability to shape the preferences of others”

recursos econômicos, políticos, culturais, entre outros. Ou seja, as teorias não definem os tipos de poder que constituem uma hegemonia. “No mundo moderno, uma situação na qual um único país possa ditar os arranjos políticos e econômicos tem sido extremamente rara.”<sup>12</sup> (NYE, 1990, p.186) com os maiores exemplos sendo apenas regionais e não mundiais. Logo, o autor entende que “nenhum Estado moderno foi capaz de desenvolver poder militar suficiente para transformar o balanço de poder em uma hegemonia longeva na qual um Estado poderia dominar o mundo militarmente.”<sup>13</sup> (Ibidem, p.188).

Duncan Snidal também tece críticas à formulação do conceito de hegemonia sobre a ótica da Teoria da Estabilidade Hegemônica, sobretudo, apontando que o alcance dessa teoria se limita a condições muito específicas de algumas áreas das Relações Internacionais; não sendo assim uma teoria geral, como ela sugere. Snidal, ao se utilizar dos conceitos de Kindleberger, aponta que um argumento fundamental da Teoria de Estabilidade Hegemônica é que a manutenção do livre comércio depende de um “déspota benevolente” para prover bens públicos institucionais. Ou seja, como visto anteriormente neste capítulo, um único Estado precisa ter interesse suficiente nesses bens públicos a fim de arcar com os custos de sua manutenção (SNIDAL, 1985, p.581). Logo, a estabilidade, que é o resultado desse contexto, só é possível com a existência de um poder hegemônico, assim como foi em meados dos séculos XIX e XX, quando a existência e a manutenção do regime de livre comércio esteve “[...] diretamente atribuída à liderança e ao suporte fornecido por membros dominantes do Sistema Internacional, como o Reino Unido e os Estados Unidos, respectivamente.”<sup>14</sup> (Ibidem).

Snidal (1985) aponta duas conclusões que, a priori, podem ser retiradas da teoria criticada por ele: Estados hegemônicos provêm liderança para o surgimento de regimes internacionais em diferentes áreas temáticas; e os Estados menores se beneficiam muito mais dessa situação, pois não enfrentam os custos da provisão de estabilidade. Para a Teoria da Estabilidade Hegemônica se mostrar válida, essas duas conclusões precisam ser verdadeiras. De acordo com o autor, a primeira, apesar das complicações na análise, pode ser, de certa forma, verídica. Mas a segunda, que afirma os benefícios compartilhados pelos Estados menores, não necessariamente se demonstra como uma verdade, pois também carrega em si a ideia de que ao se sentirem prejudicados, os Estados menores podem “deixar” esse regime, ignorando assim

---

<sup>12</sup> Traduzido livremente do original: “In the modern world, a situation in which one country can dictate political and economic arrangements has been extremely rare”

<sup>13</sup> Traduzido livremente do original: “No modern state has been able to develop sufficient military power to transform the balance of power into a long-lived hegemony in which one state could dominate the world militarily.”

<sup>14</sup> Traduzido livremente do original: “[...] directly attributed to the leadership and burden bearing provided by dominant members of the international system, Britain and the United States respectively.

que o ator hegemônico pode impedir as ações dos outros Estados subordinados no SI devido ao desequilíbrio de poder existente da relação (SNIDAL, 1985, p.582). Snidal critica a Teoria da Estabilidade Hegemônica dizendo que “[...] há pouca novidade na afirmação de que um Estado dominante impõe uma ordem global estável para seu próprio benefício; é muito mais novo afirmar que a dominação beneficiará a todos e especialmente aos membros mais fracos do sistema internacional”<sup>15</sup> (Ibidem).

Assim, a hegemonia trabalhada pela EPI não lida com o panorama completo do ambiente internacional, e, de acordo com Snidal (1985), ignora pontos importantes da forma como os Estados agem no SI. Algo que é deixado de lado tanto pela teoria realista quanto pela Teoria da Estabilidade Hegemônica, é a representatividade e importância das Organizações Internacionais. Os Estados se utilizam das OI no intuito de criar ordenamentos sociais que se adequem à busca de objetivos compartilhados como a produção de bens coletivos e os problemas de coordenação entre os Estados (ABBOTT e SINIDAL, 1998, p.6).

Abbott e Snidal (1998) afirmam que os realistas acreditam que os Estados nunca facultarão às instituições supranacionais o poder de aplicar recursos com o intuito de superar a anarquia internacional. Logo, para a análise realista, as OI são atores de baixo interesse (Ibidem, p.8). No entanto, os autores entendem que os realistas subestimam a utilidade das Organizações Internacionais, pois até mesmo um poder hegemônico pode se utilizar das OI para consolidar sua hegemonia no SI. Partindo de um *status* de proeminência, o país pode criar, reforçar ou reformar instituições a fim de que elas sejam instrumentos de implementação dos seus valores e regras, com a finalidade de alcançar os objetivos do Estado hegemônico. Nesse contexto, os demais atores são compelidos a adentrar em tal institucionalização. Abbott e Snidal (1998) argumentam “[...] que os Estados poderosos estruturam tais organizações para promover seus próprios interesses, mas devem fazê-lo de uma maneira que induza os Estados mais fracos a participar. Essa interação está incorporada na estrutura e nas operações das OI.”<sup>16</sup> (ABBOTT e SNIDAL, 1998, p.8). Assim, entende-se que, na visão desses autores liberais, a hegemonia se beneficia dos regimes institucionais, pois o Estado hegemônico gera mais recursos de poder por meio das instituições.

---

<sup>15</sup> Traduzido livremente do original: “[...] there is little new in the claim that a dominant state will enforce a stable global order for its own benefit; it is much more novel to claim that domination will benefit all and especially the weaker members of the international system.”

<sup>16</sup> Traduzido livremente do original: “[...] that powerful states structure such organizations to further their own interests but must do so in a way that induces weaker states to participate. This interplay is embedded in IO structure and operations.”

Podemos dizer então que para a teoria liberal das RI a hegemonia pode ser entendida como o acúmulo de recursos de poder em determinado contexto, sendo associado ao chamado *soft power*; não se limitando então aos aspectos coercitivos do poder. O contexto no qual o poder hegemônico se insere é relevante, pois, para os autores dessa ótica teórica, a hegemonia em todos os aspectos de convivência não é possível. Um Estado pode ser hegemônico em aspectos militares, por exemplo, mas não necessariamente o é em aspectos econômicos; não existem apenas diferentes polos de poder, mas também diferentes campos de atuação do poder, e essa ideia é essencial para a interpretação da hegemonia liberal. Independente do contexto no qual o Estado mais poderoso se insere, um elemento é fundamental para o debate sobre poder na visão liberal, a existência de atores internacionais que prezam pela cooperação, como as Organizações Internacionais. Esses atores tanto mitigam a anarquia internacional, quanto permitem que os Estados com mais recursos de poder as instrumentalizem a fim de alcançar seus objetivos. Logo, um Estado utilizará as OI que se enquadram nos contextos determinados nos quais ele possui preponderância em termos de hegemonia.

#### 1.4 A TEORIA CRÍTICA E O CONCEITO DE HEGEMONIA

A Teoria Crítica das Relações Internacionais possui duas grandes fontes de influência. A primeira é direcionada pela chamada Escola de Frankfurt com seus autores possuindo notável influência do pensamento marxista. Neste sentido, a Teoria Crítica possui como preocupação central a ideia da emancipação, muito pautada na experiência socialista russa, que não gerou o esperado “efeito dominó” nas outras nações. Um dos nomes que despontam nessa vertente de influência é o de Max Horkheimer (SILVA, 2005, p.252). A segunda linha de influência da Teoria Crítica se baseia nos postulados do filósofo Antonio Gramsci, que embasaram em grande medida os pensamentos de Robert W. Cox, um dos nomes mais proeminentes dentro do chamado terceiro debate<sup>17</sup> das Relações Internacionais (PASSOS, 2013, p.2). Para fins de análise, a presente pesquisa buscará abordar mais a fundo o conceito de hegemonia na Teoria Crítica das RI por meio da visão de Robert Cox, não excluindo nem menosprezando a

---

<sup>17</sup> Os debates nas RIs são dados em nível epistemológico. Assim, o primeiro debate é marcado pelo “realismo político *versus* idealismo”, o segundo é tido entre “tradicionalistas *versus* comportamentalistas/cientificistas”. Por fim, o terceiro debate é ele próprio motivo de debate: para uns, divide neorrealistas e neoliberais; para outros, neorrealistas e globalistas; para outros ainda, epistemologias positivistas e pós-positivistas. Portanto, não seria exagero afirmar que um verdadeiro debate metateórico se inicia com a teoria crítica” (SILVA, 2005, p.255).

contribuição de outros nomes para a área. Cox então, a partir da década de 1970 traz os debates feitos por Gramsci<sup>18</sup> no campo filosófico para o das Relações Internacionais.

Ao analisar o debate sobre hegemonia, é possível observar que os entendimentos se dividem em coerção e persuasão. Horas a hegemonia tem caráter violento e repressivo, horas ela tem a face do poder brando, da influência e da geração de ideias. Assim, a potência hegemônica sempre exerce forte dominação sobre os Estados menores, seja ela por meio militar, econômico, cultural, ideológico, entre outras possibilidades. A construção gramsciana, por sua vez, possui como sustentação uma base histórica, muito influenciado pelo contexto no qual ele se encontrava — preso político de Mussolini na década de 1920 (SILVESTRE, 2019, p.6). O principal questionamento de Gramsci era compreender as forças que estabilizam as relações de poder nas sociedades que se organizam na forma de um Estado, perpassando o campo político-ideológico. Sendo assim, a hegemonia é a consolidação da supremacia de um grupo, mas com bases morais e intelectuais.

A hegemonia gramsciana então consiste em um processo de conquista histórica

[...] em que um determinado grupo da sociedade alcança o poder legítimo de tornar sua ideologia histórica como a verdadeira, dotada de força vinculante para toda a sociedade civil. Assim, a classe hegemônica, assumindo sempre a posição de classe dirigente, deverá moldar as estruturas de aparato do Estado para consolidar-se no âmbito nacional, em um modelo capitalista. Para mais, deverá deter, por meio do alicerce estatal, a capacidade de vigiar e de se sobrepor quando houver questionamentos acerca de sua legitimidade. (SILVESTRE, 2019, p.8)

Assim, o pensamento de Robert W. Cox, tendo como base a perspectiva filosófica de Antonio Gramsci, trabalha com a ideia de que a Teoria Crítica é uma abordagem também histórica. Cox chama as teorias do primeiro e segundo debate das RI como *problem-solving theory*, as teorias de resolução de problemas, e diz que elas tomam a ordem, as instituições e as relações sociais de poder como dadas, sem as questionar ou se preocupar com suas origens e as prováveis mudanças que podem ocorrer (COX, 1981, p.88). Para Cox, “a Teoria Crítica é a teoria da história no sentido de se preocupar não apenas com o passado, mas com um processo

---

<sup>18</sup> É importante salientar que Antonio Gramsci não foi um teórico de RI, o que ocorreu foi uma leitura de seus pensamentos por parte dos autores da disciplina de Relações Internacionais. Gramsci trouxe uma abrangente e importante visão a respeito da hegemonia no campo doméstico, a interpretação dessa visão possibilitou aos demais autores transpô-la para o aspecto internacional.

contínuo de mudança histórica”<sup>19</sup>, enquanto as *problem-solving* se colocam como teorias não-históricas, ou ahistóricas, uma vez que postulam um presente contínuo, dado e sem alterações. (Ibidem).

Para compreender a forma como Cox estrutura sua visão do conceito de hegemonia, é importante observar que o autor trabalha sua teoria com três categorias de forças, que se expressam como potenciais e interagem na estrutura: capacidades materiais, ideias e instituições. A direção na qual as relações serão guiadas dentro dessas três categorias é definida pela história de cada caso particularmente (COX, 1981, p.98). Assim,

As capacidades materiais podem ser produtivas ou destrutivas e são capazes de atuar assumindo uma forma acumulada ou dinâmica (COX, 1981, 98). As ideias assumem significados intersubjetivos, isto é, formas compartilhadas das relações sociais, que perpetuam hábitos e comportamentos, dando forma ao discurso social, e significados de imagens coletivas, legitimadas pelas relações de poder prevaletentes. Por último, as instituições humanas são as estabilizadoras e perpetuadoras da ordem, responsáveis por criar imagens coletivas que condizem com o poder dominante. (SILVESTRE, 2019, p.11)

Além das três forças estabelecidas por Cox, a Teoria Crítica e seu método histórico também se estabelece em três níveis de atividades: forças sociais, formas de Estado e ordem mundiais. Os três níveis estão interrelacionados de forma não-linear, “mudanças na organização da produção geram novas forças sociais que, por sua vez, provocam mudanças na estrutura dos Estados; e a generalização das mudanças na estrutura dos Estados altera a problemática da ordem mundial.”<sup>20</sup> (COX, 1981, p.100). Para Cox, a hegemonia de um Estado no SI então dá-se pela união das três forças dentro dos três níveis. Para os demais debates a hegemonia ocorre com uma dominação estatal, já Cox acredita que “dominação por um Estado poderoso pode ser uma condição necessária, mas não suficiente da hegemonia”<sup>21</sup> (Ibidem, p.103). Assim, a hegemonia seria um combinado entre as capacidades materiais, as ideias e as instituições.

---

<sup>19</sup> Traduzido livremente do original: “Critical Theory is theory of history in the sense of being concerned not just with the past but with a continuing process of historical change.”

<sup>20</sup> Traduzido livremente do original: “Changes in the organization of production generate new social forces which, in turn bring about changes in the structure of states; and the generalization of changes in the structure of states alters the problematic of world order.”

<sup>21</sup> Traduzido livremente do original: “Dominance by a powerful state may be a necessary but not a sufficient condition of hegemony.”

Hegemony at the international level is thus not merely an order among states. It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony can be described as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions, and mechanisms which lay down general rules of behavior for states and for those forces of civil society that act across national boundaries, rules which support the dominant mode of production. (COX, 1983, p.137)

Assim, entende-se que dentro da abordagem crítica de Robert Cox, a hegemonia se torna um conceito mais amplo do que nas demais perspectivas, pois não pode ser enxergada apenas como um estoque de determinados recursos. Ela é uma junção dos diferentes níveis de análise com as diferentes forças atuantes na estrutura histórica do SI. Dentro dessa perspectiva, a hegemonia, que é a estabilidade, é uma condição temporária, pois ela está inserida em um ambiente marcado por mudanças, já que o balanço de poder não assegura o SI. Mudanças nas forças sociais geram incoerências na estrutura histórica, que acaba por confrontar a estrutura de poder previamente estabelecida; isso desmonta a estrutura existente e cria uma nova, tendo por base a nova relação entre os três elementos (SILVESTRE, 2019, p.13). Luiz Augusto E. Faria (2013) e Laura Diniz Silvestre (2019), em suas análises a respeito dos postulados de Cox, apontam que o sistema então está condicionado às transformações permanentes pois a história é um processo de constante evolução que passa por rupturas (FARIA, 2013, p. 222), essa estrutura histórica passa a ter o papel de “[...] agente delimitador da dinâmica social, posto que preserva a estrutura de poder que a moldou.” (SILVESTRE, 2019, p.13). A autora conclui, a partir de Cox, que “o poder hegemônico [...] no contexto da ordem mundial, é permanentemente desafiado e, eventualmente rompido, uma vez que a lógica que orienta o modelo capitalista está precisamente na competição entre os Estados e suas burguesias.” (Ibidem).

## 1.5 SINTETIZANDO O DEBATE

Após as análises feitas, o Quadro 1 busca sintetizar o debate sobre o conceito de hegemonia para as vertentes realista, EPI, liberal e crítica das RI. Apresentando assim os

principais autores abordados no presente capítulo, suas principais contribuições e uma conceituação geral da hegemonia para as respectivas teorias.

**Quadro 1 - VISÃO GERAL DO DEBATE DO CONCEITO DE HEGEMONIA NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

<b>Visão geral do debate do conceito de Hegemonia no campo das Relações Internacionais</b>			
<b>TEORIA</b>	<b>AUTORES ANALISADOS</b>	<b>PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>INTERPRETAÇÃO DA HEGEMONIA</b>
<b>REALISTA</b>	Hans Morgenthau	Definição de que o equilíbrio é imperativo nos sistemas. Assim, o balanço de poder no SI é uma manifestação de um princípio social geral.	A hegemonia para os realistas é entendida como o acúmulo máximo de recursos de poder por um único ator do SI. Ela é necessária pois o Sistema é anárquico e hostil, onde os Estados precisam acumular poder para sobreviver. É, em última instância, o fator que permite o maior equilíbrio dentro do SI. O poder sendo o que movimenta os Estados, a hegemonia, que é o acúmulo de poder, é o resultado dessa movimentação.
	Kenneth N. Waltz	Definição nominal da anarquia do SI e criação do conceito de polaridades no âmbito de poder internacional (sistemas unipolar, bipolar e multipolar).	
	John J. Mearsheimer	Definição do Realismo Ofensivo com o entendimento de que as potências buscam concentração de poder hegemônico.	
<b>ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL (EPI)</b>	Charles P. Kindleberger	Interpretação da estabilidade econômica como um bem público ou coletivo.	A EPI, com a Teoria da Estabilidade Hegemônica, conecta o conceito de hegemonia diretamente à estabilidade econômica do SI, seja ela alcançada pelo
	Michael C. Webb	Junto a Krasner, argumenta que a distribuição de poder	

		entre os Estados é o que determina o caráter do sistema econômico internacional.	entendimento da provisão de um bem comum, seja alcançada de uma forma securitária.
	Robert Gilpin	Entendimento de que dentro de uma distribuição de poder hegemônica, existem implicações das interações econômicas internacionais para o poder do Estado e a segurança nacional.	
	Stephen D. Krasner		
LIBERAL	Joseph S. Nye Jr.	Instrumentaliza o conceito de <i>soft power</i> como a habilidade de influenciar comportamentos; sendo assim uma forma indireta de poder que permite o Estado alcançar seus objetivos sem utilização de meios coercitivos.	Para os liberais, a hegemonia é entendida como o acúmulo de recursos de poder em determinado contexto, não se limitando então aos aspectos coercitivos. A hegemonia em todos os aspectos de convivência não é possível, pois não existem apenas diferentes polos de poder, mas também diferentes campos de atuação do poder. Nesse contexto, as OI tanto mitigam a anarquia internacional, quanto permitem que os Estados com mais recursos de poder as instrumentalizem a fim de alcançar seus objetivos.
	Duncan Snidal	Abordagem institucionalista que apresenta a relevância das Organizações Internacionais no SI. As OI são então instrumentalizadas pelos Estados hegemônicos a fim de criar ordenamentos sociais que consolidem sua hegemonia.	
CRÍTICA	Robert W. Cox	Abordagem histórica das RI, se	Para a visão Crítica das RI, a hegemonia de um

		<p>preocupando e questionando as mudanças que podem ocorrer. Cria o conceito de três categorias de forças que interagem na estrutura do SI: capacidades materiais, ideias e instituições. Assim como estabelece três níveis de atividades do Sistema: forças sociais, formas de Estado e ordem mundiais.</p>	<p>Estado dá-se como uma junção dos diferentes níveis de análise com as diferentes forças atuantes na estrutura histórica do SI. Nessa ótica, a dominação de um único Estado com recursos de poder suficientes pode ser uma condição necessária, mas não suficiente. A hegemonia então se torna um conceito mais amplo e uma condição temporária, pois ela está inserida em um ambiente marcado por mudanças na estrutura histórica.</p>
--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria

## 1.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS E A INSERÇÃO DO CONCEITO DE HEGEMONIA CONSENSUAL AO DEBATE

Mapear o conceito de hegemonia nas Relações Internacionais por meio de um recorte teórico que engloba as perspectivas realista, liberal, de EPI e crítica permite que seja construída uma base para o entendimento do tema no campo internacional. Assim, o presente capítulo buscou erguer tal base no intuito de possibilitar que o conceito seja explorado de outras formas e aplicado em diferentes contextos que envolvem os Estados. Foi possível observar que a hegemonia é um debate constante das RI, sendo elaborado a partir de determinados aspectos como capacidades dos Estados, contextos nos quais eles se inserem, entre outros. Partindo disso, a presente pesquisa sugere que a ação brasileira em seu entorno estratégico se ergue a partir do conceito de hegemonia, no entanto, acredita que ele é utilizado em uma perspectiva de hegemonia consensual. Tal conceito se estabelece como uma lente e um exercício de análise para a presente pesquisa não necessariamente uma descrição da conduta brasileira em si. A hegemonia consensual se apresenta como uma lente pela qual podemos observar determinadas

condutas de um ator. Entendendo assim que a capacidade de exercício de poder do Brasil na região na qual ele se insere se dá por aspectos mais ideacionais e menos materiais, envolvendo a criação de consenso. Logo, para a análise que se propõe, o conceito de hegemonia consensual, é útil pois cria um arcabouço teórico para analisar a ação de um Estado específico no SI. Entende-se que esse recorte permite uma melhor compreensão do objeto que se propõe estudar.

Com base nos pensamentos de Gramsci, Sean Burges (2008) define um tipo distinto de hegemonia, a hegemonia consensual, que se apresenta como um método de compreensão que combina o poder potencial das ideias com os “elementos de liderança explícitos nas primeiras discussões sobre hegemonia e implícitos nas Relações Internacionais subsequentes e na literatura de economia política internacional [...]”<sup>22</sup> (BURGES, 2008, p.65). Tal método de compreensão é útil para explicar como países como o Brasil conseguem direcionar o SI em determinada direção de seu interesse, mesmo havendo ausência de capacidades materiais. O aspecto coercitivo da hegemonia não se apresenta como principal na questão, pois a hegemonia, nessa perspectiva, ganha sua força por meio do consenso<sup>23</sup>. A hegemonia consensual se dá como “[...] uma aplicação indireta de pressão ou a criação antecipada de condições que fariam uma política futura parecer um movimento de interesse próprio de outros países [...]”<sup>24</sup> (BURGES, 2008, p.66).

Logo, o conceito permite analisar a forma como um Estado predominante regionalmente, mas não dominante, consegue direcionar um sistema regional ou internacional em determinada direção de sua escolha de forma não coercitiva. Ou seja, como um Estado com capacidades econômicas e militares limitadas possui condições de exercer, por meio do consenso, um protagonismo em um determinado espaço.

A partir desse posicionamento, entende-se que o país que busca então esse *status* não pretende dominar a região por meio de métodos coercitivos e ameaças, mas sim por meio da consonância entre seus objetivos e o alinhamento dos demais países. Após as análises feitas a respeito do conceito de hegemonia dentro das diferentes teorias, a presente pesquisa busca então apresentar a hegemonia consensual como uma ferramenta útil para analisar as estratégias de liderança de Estados emergentes como o Brasil, pois estes, devido à ausência de recursos, estabelecem liderança de forma não dominante, criando com os demais atores uma relação de

---

<sup>22</sup> Traduzido livremente do original: “Elements of leadership explicit in early discussions of hegemony and implicit in subsequent international relations and international political economy literature [...]”

<sup>23</sup> Nesta análise, o consenso deve ser entendido como uma concordância entre as partes; a ausência de objeções a determinado projeto.

<sup>24</sup> Traduzido livremente do original: “[...] an oblique application of pressure or the advance creation of conditions that would make a future policy appear a self-interested move by other countries [...]”

“iguais” e não de “dominante X subalterno”, corroborando assim com o conceito trabalhado (BURGES, 2008, p.73). De acordo com o autor, a subordinação na hegemonia consensual pura é dada para o projeto coletivo, abrangendo assim os Estados participantes (Ibidem). Vê-se então um conceito de hegemonia erguido sobre aspectos mais ideacionais do que materiais do poder. Logo, um Estado com recursos militares e econômicos limitados aproveita para desenvolver sua capacidade de geração de ideias na região em que se insere.

No caso brasileiro, os projetos levantados demonstram que o país utiliza de meios não coercitivos tanto em nível de análise regional quanto internacional para estabelecer o seu interesse, considerando a geração de ideias e a busca pelo consenso. A criação do consenso se destaca, de acordo com Burges (2008) como uma “força institucional” que se apresenta como parte da estratégia de PEB em nível regional durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, com projetos a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA) (BURGES, 2008). E em nível global com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, identificando projetos como a iniciativa dos BRICS (Brasil – Rússia – Índia – China – África do Sul), sendo então a maior expressão política brasileira em nível internacional no período (GONÇALVES, 2014, p.56). Os demais Estados aderem aos discursos/projetos não por submissão, mas devido ao alto custo da não adequação aos mesmos. Os custos e oportunidades aqui são mais relevantes. Apesar dessa análise assemelhar-se à lógica das instituições internacionais, ela não se aplica, uma vez que, ao abordar a hegemonia consensual fala-se sobre os objetivos de um único Estado, em termos de política externa, econômica, de defesa, entre outras, contrapondo assim a lógica das instituições que operam com interesses de múltiplos atores.

É possível destacar seis critérios fundamentais para a consolidação de uma hegemonia consensual. Tais critérios serão elaborados na íntegra do capítulo três da presente pesquisa, mas vale nomeá-los para fins da pesquisa. São eles: (a) Projeto dissociado de um ator específico; (b) Custos; (c) Objetivo Compartilhado; (d) Atores trabalhando de forma autônoma; (e) Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; (f) Avanço dos interesses dos diferentes Estados.

Adriana Abdenur (2016) utiliza do conceito de Burges para compreender a hegemonia consensual como uma espécie de hegemonia “não-dominante”. Ou seja, o país que busca este tipo de posicionamento não pretende dominar a região por meio de métodos coercitivos e ameaças, mas sim por meio do consentimento (ABDENUR et al., 2016). Burges (2008, p.65) sugere que as abordagens institucionais para hegemonia dos realistas, neorealistas e neoliberais privilegiam os fundamentos coercitivos do conceito, no entanto, a abordagem consensual se

baseia nas sugestões gramscianas de que a hegemonia ganha força por meio do consentimento, não da ameaça latente de imposição.

Dessa forma, é possível compreender que a estratégia baseada em termos de hegemonia consensual é utilizada pela Política Externa Brasileira tanto em seu ambiente regional quanto no Entorno Estratégico. Um Estado com recursos limitados consegue alavancar sua capacidade de geração de ideias alcançando, por exemplo, apoio regional em suas ações no Sistema Internacional. O Estado hegemônico inserido nessa visão se torna o ator que formula, organiza e conduz a dinâmica de hegemonia da região em questão. Assim, ele é capaz de garantir, em maior ou menor grau, que os outros atores incluídos no projeto sejam efetivos e ativos em termos de participação e implementação. Isso desassocia o ator principal de uma ação isolada, pois há a corroboração dos demais, mas ainda assim, seus objetivos e interesses finais são alcançados (BURGES, 2008, p.72-73).

É importante salientar que Burges (2008) aplica seus pensamentos com relação à política externa do Brasil na América do Sul, como uma região menos idealizada do que a América Latina. No entanto, assim como Adriana Abdenur (2016), no presente trabalho, buscar-se-á a aplicação do conceito com relação ao Atlântico Sul, como uma extensão da abordagem de hegemonia consensual brasileira, onde as ambições hegemônicas na região são minimizadas. O conceito de hegemonia consensual então será trabalhado dentro de duas ações do governo brasileiro direcionadas ao Atlântico Sul: a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Elevação do Rio Grande. Logo, buscar-se-á maior elaboração e aplicação do conceito no último capítulo da presente pesquisa. Assim, o próximo capítulo tem o objetivo de analisar a PEB em diferentes períodos buscando convergências em termos de projetos regionais que reforcem a ideia de uma liderança brasileira que pavimenta os caminhos até os projetos objetivados pela pesquisa.

## **2 O ATLÂNTICO SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA VISÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA PARA A REGIÃO**

O fim da Guerra Fria consolidou, por meio de um amplo processo de mudanças, a forma como o mundo político contemporâneo se estabelece. O término do conflito que dividiu o mundo em dois lados permitiu que a agenda política internacional fosse diversificada e ampliada. Em grande medida isso ocorreu pois durante o conflito o mundo se fracionou ideologicamente, dividindo-se assim entre um bloco de apoiadores da antiga União Soviética (URSS) comunista e um de apoiadores dos Estados Unidos capitalistas. Essa divisão somada às tensões causadas pelo conflito fez com que no período a agenda política internacional se debruçasse em temas focados no conflito em si, como a corrida armamentista e as tensões ao redor do globo que eram motivadas pela dicotomia URSS-EUA. Nesse contexto, o debate sobre segurança possuía maior valor do que outras temáticas.

A agenda internacional se caracteriza pela mudança contínua, o que reflete o próprio meio internacional em que ela se estabelece; uma vez que ele é composto por múltiplos atores que se transformam constantemente, sendo suscetíveis às mudanças econômicas, tecnológicas e sociais (SATO, 2000, p.138). Assim, com as mudanças geradas pelo fim da Guerra Fria, a agenda internacional se modifica, uma vez que os atores e as problemáticas do campo internacional se alteram. A evolução geopolítica dada pela queda do muro de Berlim dá início a um processo de redirecionamento do centro geopolítico mundial para o Sul e o Leste, isso acompanhado do aprofundamento da globalização liderado por novos países (VIVERO *et al*, 2020, p.144).

Assim, novos itens começam a ocupar lugar de destaque na agenda internacional, como meio ambiente, narcotráfico, direitos humanos, entre outros. Além disso, a própria ideia do que é segurança se altera, ameaças como o terrorismo, narcotráfico, e o crime organizado trazem novos componentes à equação. As temáticas de segurança então não foram anuladas, de acordo com Sato (2000, p.139), “[...] as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional”. O autor completa que a mudança nessa agenda ocorreu no grau de importância dado às diversas questões, ou seja, os “novos” temas não eram tão novos, eles já existiam, o que se alterou foi a maneira como essas temáticas eram percebidas pois deixaram de ser vinculadas, e até aglutinadas pela disputa Leste-Oeste.

Nesse contexto de maior abertura e diversificação da agenda internacional, os chamados países emergentes também ganham mais espaço no Sistema Internacional. A presente pesquisa busca trabalhar o termo “países emergentes” dentro do entendimento de que tal categoria de países reúne aqueles como Brasil, África do Sul, China, Índia e Rússia que possuem características similares como um crescimento econômico expressivo, grande população e território. Andrew Hurrell (2006) aponta que os recursos econômicos, militares e políticos desses países, apesar de não muito expressivos em todos eles, demonstram certa capacidade de produzir uma ordem internacional regional ou global. O autor ainda sinaliza outras questões que permitem a comparação desses países, como: a coesão doméstica; a capacidade de ação estatal efetiva; a aspiração por um papel mais influente no tabuleiro internacional considerando maior capacidade de persuasão; a forma como as relações entre eles ocorre bilateralmente ou em grupos, buscando o afastamento de Washington e garantindo uma característica mais revisionista; e a não integração completa desses países à ordem internacional pós 1945 (HURRELL, 2006, p.1-3).

Dessa forma, no pós Guerra Fria, os emergentes desfrutaram de mais espaço e liberdade para debater suas demandas e articular suas estratégias no campo internacional conforme seus próprios interesses. O Brasil, somou à mudança doméstica, dada pelo fim da ditadura militar em 1985, o novo contexto internacional, o que alterou significativamente suas concepções de política externa e projeção internacional. O Atlântico Sul então reemerge como um espaço de interesse.

Durante o conflito, a banda Sul do Oceano Atlântico possuía um papel marginalizado frente às estratégias geopolíticas ocidentais (COSTA, 2013, p.3), assim, a visão dada à região perpassava apenas a ideia de rota comercial. Da mesma forma, o Atlântico Sul se manteve fora do radar da Política Externa Brasileira por um tempo. Não havia políticas sistemáticas e bem estruturadas voltadas para a região. Assim, “[...] o Atlântico Sul só interessava ao Brasil no quadro mais geral da defesa do Ocidente, em que o país deveria participar e também legitimar as suas reivindicações [...]” (PENHA, 2012, p.117). No entanto, isso não significa que o Atlântico Sul era um espaço esquecido também pela Academia, autores como Therezinha de Castro — citada na epígrafe —, Carlos de Meira Mattos, Golbery do Couto e Silva e Mário Travassos já ressaltavam a importância do Atlântico Sul para a geopolítica brasileira.

Entretanto, apenas na década de 1970 houve maior priorização desse espaço com a retomada das estratégias voltadas aos mares. Penha (2012), afirma que, apesar da posição geográfica propícia e de um histórico geoestratégico assentado no Atlântico Sul, o Brasil não

se apresentava como um Estado marítimo<sup>25</sup> até os anos 1970. O autor afirma que uma das razões para tal fato se dá pelo desafio do “[...] imenso espaço continental aberto à colonização, de tal forma que as políticas nacionais não incluíram o mar como elemento primordial ao desenvolvimento da nação.” (Ibidem, p.11). Ou seja, a grande preocupação com a porção continental do país afastou o mar de suas políticas. As consequências desse posicionamento refletem na importância não atribuída ao desenvolvimento marítimo e naval.

Assim, no período da ditadura militar, o governo de Emílio Médici (1969-1974) passa a adotar uma nova postura, mais firme e independente com relação ao Atlântico Sul; incluindo também a busca por uma autonomia estratégica-militar. Assim, a Marinha do Brasil (MB) passa então a participar de forma mais ativa da criação das políticas públicas direcionadas à região (GUIMARÃES, 2015, p.11). Como outra demonstração da nova fase brasileira com relação ao oceano, o presidente Médici assinou, em março de 1970, o decreto lei n° 1.098<sup>26</sup> que ampliava o mar territorial<sup>27</sup> brasileiro de 12 para 200 milhas náuticas, demonstrando mais uma vez o forte interesse por seu entorno marítimo. Tanto o governo Médici quanto o governo Ernesto Geisel (1974-1979) buscaram aproximações com os países africanos, em especial os que compartilham o Atlântico (Ibidem).

As escolhas políticas desse período, se excluindo os aspectos domésticos, apontam uma política externa mais independente do centro de poder hegemônico internacional, projetando um papel de potência hemisférica para o Brasil, no qual o Atlântico Sul se estabelecia como uma fronteira de interesse (PENHA, 2012, p.115-116). Os exemplos dados, o pedido brasileiro junto à Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental (CLPC) e a execução e oficialização de políticas mais voltadas para o continente africano, apontam para as diferentes tentativas de inserção do Atlântico Sul como um espaço fundamental nas estratégias de projeção de poder do país.

No entanto, somente após o período de consolidação da redemocratização foi possível de fato dar um novo olhar para a região em questão. Problemas internos, como a crise da dívida externa da década de 1980<sup>28</sup>, refreiam as ações nacionais em prol do Atlântico Sul, assim

---

<sup>25</sup> Para a presente pesquisa considera-se Estado marítimo aquele que detém domínio sobre suas águas jurisdicionais, além de se utilizar do mar para desenvolvimento e instrumentalização de sua política, economia, segurança e relações exteriores.

<sup>26</sup> Revogado pela lei n° 8.617 de 4 de janeiro de 1993 assinada pelo presidente Itamar Franco.

<sup>27</sup> Extensão marítima do território nacional contado a partir do litoral do Estado costeiro.

<sup>28</sup> Os anos 1980 ficaram conhecidos como “a década perdida” para a América Latina em termos econômicos, obviamente, o Brasil incluso. Baixas taxas de crescimento, alto nível de inflação, nível de emprego, balanço de pagamentos e outros indicadores demonstravam a crise estrutural que os países sofriam, muito relacionado ao fim das ditaduras militares na região. A crise da dívida externa se apresenta nesse contexto. (MARANGONI, 2012)

Apesar dos esforços governamentais empreendidos nas décadas de 70 e 80, houve uma revisão na orientação da política exterior brasileira para a região do Atlântico Sul ao longo dos anos 90 e, por causa disso, o país não conseguiu consolidar laços econômicos sólidos com os países africanos nem impor o seu poder marítimo na região. Esses fatos contribuíram para inviabilizar o objetivo de consolidar a “fronteira oriental” como espaço de afirmação da potência hemisférica brasileira.  
(PENHA, 2012, p.116)

Observamos então que a política brasileira direcionada à região analisada não surge somente no período pós-Guerra Fria ou pós ditadura militar, o que há na verdade é um aprofundamento das estratégias — muito possibilitado pelo contexto no qual o país e o mundo se inseriam. O Brasil, a África do Sul e o Golfo da Guiné passam a se configurar como focos econômicos e políticos em uma região que faz limites com um novo oceano (Antártico), e um novo continente (Antártica) que se encontram em processo de apropriação; além disso cabe destacar a capacidade de liderança do Brasil na região, sendo o maior Estado marítimo com maior qualificação técnica e institucional para desenvolver a chamada governança oceânica<sup>29</sup> (VIVERO *et al*, 2020, p.144). Os autores ainda apontam que nas relações Sul-Atlânticas, o Brasil persegue a estratégia de dissuasão associada à cooperação. A primeira aplicada quando os sistemas de segurança coletiva não cumprem sua função e se faz necessário resguardar os interesses nacionais. E a segunda aplicada quando se faz necessário minimizar as dificuldades que o planejamento de defesa pode enfrentar (Ibidem, p.147). Essa análise já possibilita estabelecer uma relação entre a forma de ação do Brasil no espaço em que ele se insere, e as concepções da hegemonia consensual expostas no primeiro capítulo.

De acordo com Penha (2012), os anos 2000 marcam um período em que medidas tomadas pelo aparato estatal mudam drasticamente a posição ocupada pelo Atlântico Sul na PEB. Com isso em vista, o presente capítulo busca então analisar as estratégias de Política Externa Brasileira voltadas para o Atlântico Sul no pós Guerra Fria, levando em consideração os seguintes governos democráticos: os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-

---

<sup>29</sup> Se entende por governança o exercício de controle/autoridade por um agente. É a forma de exercício de poder na administração de recursos sociais e/ou econômicos por um ator. Envolve a capacidade de um agente planejar, formular e implementar políticas cumprindo suas funções. Isso se aplica em diversas áreas, surgindo então contextos de governança ambiental, global, pública, privada, da internet, entre outras. Cada um desses sistemas de governança é composto por regras e formalidades específicas. Dessa forma, a governança oceânica se apresenta a partir do entendimento dos oceanos como um bem comum à humanidade; sendo necessário assim ser governando em conjunto pelas partes interessadas (GONÇALVES, 2005; MARTÍN, 2012). Assim, “a governança do oceano é vista como a abordagem integrada dos valores, das políticas, das leis e das instituições do sistema oceano permitindo a resolução em multiperspectiva de diversas questões e planejamentos.” (OLSEN, 1993, apud MARTÍN, 2012, p.24)

2002), os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014). A análise se dá com o objetivo de identificar o papel que o Atlântico Sul assume em tais períodos, erguendo assim uma estrutura de projeção de poder brasileiro no seu entorno estratégico. Busca-se também compreender se a forma como o Atlântico Sul opera na PEB é igual considerando os diferentes governos, ou se há nuances nas estratégias adotadas. Da mesma forma, buscar-se-á apontar exemplos das políticas adotadas nos distintos períodos a fim de corroborar com a análise feita.

## 2.1 O ATLÂNTICO SUL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): LEVE APROXIMAÇÃO BRASIL-ÁFRICA

Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil em 1995 e exerceu o poder durante dois mandatos, o primeiro de 1995 a 1998, e o segundo de 1999 a 2002. Cardoso foi Ministro das Relações Exteriores entre 1992 e 1993, e Ministro da Fazenda entre 1993 e 1994, ambos no governo de Itamar Franco. No cargo de Ministro da Fazenda FHC comandou a elaboração do Plano Real<sup>30</sup>, responsável por estabilizar a economia brasileira. Os dois governos de Cardoso tiveram como principais características a abertura econômica, a privatização, e a liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal (PINHEIRO, 2004, p.60-61). Além disso, ainda de acordo com Pinheiro (2004), no plano da política externa, o governo FHC ansiava por influenciar a forma como a nova ordem internacional pós Guerra Fria havia de ser estruturada, aumentando assim a participação brasileira em diferentes foros multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (ibidem). É possível dizer que durante os oito anos de governo Cardoso, buscou-se uma substituição da agenda reativa da PEB para uma proativa dada por meio da busca pela autonomia articulada com o meio internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p.2).

Observa-se então que o posicionamento adotado pelo aparato institucional de política externa no governo FHC reforçava o fortalecimento da presença brasileira diante dos temas que emergiram no período pós-conflito, corroborando assim com a ideia da abertura da agenda internacional exposta anteriormente. Logo, os novos temas em voga como meio ambiente e

---

<sup>30</sup> De acordo com o Banco Central, o Plano Real foi um processo de estabilização da economia brasileira iniciado em 1993. A introdução da nova moeda em 1994, associada às políticas econômicas adotadas, representou o fim da inflação desenfreada que o país vivia. Desde a adoção do plano, mesmo com diversas crises domésticas e internacionais, nunca se viu cenário como os das décadas de 1970 e 1980. Atualmente, o Banco Central assegura a estabilidade do poder de compra da moeda brasileira.

direitos humanos, por exemplo, estavam fortemente presentes nas estratégias de PEB dos governos Cardoso.

Letícia Pinheiro (2004) chama a política externa do período FHC de “Institucionalismo Pragmático”. A autora afirma que tal ordenamento não nega premissas básicas do realismo como a anarquia do SI, mas se empodera de uma visão que fomenta a participação do país nos regimes internacionais e nas instituições. Para os formuladores de PEB do período, como Luiz Felipe Lampreia que foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil no período de 1995 a 2000, essas duas perspectivas se complementam e permitiam então o novo ordenamento da PEB. Assim,

[...] buscou-se reforçar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais já que, por se autodefinir como país intermediário com recursos limitados de poder, supunha-se que a adesão às normas de regulação internacional lhe garantiria a preservação de espaços de autonomia; por outro, devido à mesma autopercepção e ao fato de resgatar a condição do país de membro de um subsistema de poder da periferia, supunha-se que neste, sua atuação devesse ser calcada em princípios de poder, garantindo-lhe por um lado maior autonomia e, por outro, maior respaldo no sistema global. (PINHEIRO, 2004, p.62-63)

Dialogando com o exposto por Pinheiro (2004), Vigevani e Oliveira (2005) afirmam que essa participação ativa no ordenamento internacional em diversas áreas possibilita e direciona a contribuição da diplomacia brasileira para o estabelecimento de um ambiente favorável à realização principal do país, o desenvolvimento econômico. É possível então dizer que a política externa adotada por FHC em seus dois governos pautou-se pela busca de uma maior participação brasileira no tabuleiro internacional, garantindo ao país um caminho mais fácil para os seus objetivos. Dessa forma, define-se que as prioridades expostas na política externa de Cardoso se debruçaram em: aprofundar a integração regional e o Mercado Comum do Sul (Mercosul); diversificar as parcerias nas relações bilaterais do país; agir junto às instituições multilaterais; e, concentrar os esforços e estratégias em prol da posição brasileira de potência internacional por meio de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (VISENTINI, 2005, p.382).

Após breve introdução acerca do ordenamento de política externa de Fernando Henrique Cardoso, é necessário observar com mais cautela, para fins de análise do presente trabalho, as ações brasileiras neste período com relação ao entorno estratégico nacional, já definido da introdução da presente pesquisa. O entorno estratégico se liga diretamente à chamada Política de Defesa, que se constitui como um outro lado da PEB, já que ambas as políticas são públicas

e funcionam como instrumentos que apontam para o posicionamento e atuação de um Estado no campo internacional, devendo assim estar alinhadas aos objetivos nacionais (COUTINHO, 2018; OKADO, 2012). Okado (2012, p.44) aponta também as congruências existentes entre as duas políticas, que se estabelecem em três aspectos: o primeiro é presença das burocracias especializadas contando com o corpo do Ministério das Relações Exteriores<sup>31</sup> (MRE) e do Ministério da Defesa<sup>32</sup> (MD), que formulam as duas políticas; o segundo se traduz no alinhamento lógico dos objetivos da política de defesa e da política externa; e o terceiro se liga à compreensão e a ação do governo brasileiro com relação às questões sensíveis de segurança e defesa. Para o autor, tais aspectos se ligam intrinsecamente e não podem ser visualizados de forma isolada.

Na era FHC o Brasil deu uma guinada no aprofundamento da sua visão e de suas estratégias em prol do entorno estratégico nacional, um dos exemplos mais clássicos de tal guinada é — quando ainda no governo Itamar Franco, sendo FHC ministro das relações exteriores — o afastamento que o Brasil realizou com relação ao conceito de “América Latina”, seguindo em direção ao de “América do Sul”, buscando uma definição menos idealizada e mais concreta, delimitando assim uma “[...] nova esfera geográfica da política regionalista.” (VISENTINI, 2005, p.383). Ainda de acordo com o autor, essa mudança prática foi tão necessária que permitiu que o Mercosul passasse a ser o núcleo da estratégia regional de Cardoso.

Nesse mesmo direcionamento, o Atlântico Sul, como parte importante do entorno estratégico brasileiro, recebe uma atenção diferenciada na administração FHC, sobretudo pelo aprofundamento da relação com a costa africana. A África em si não era de fato uma grande prioridade para o governo Cardoso, no entanto, a importância da região era identificada dentro da prioridade de diversificação de parcerias internacionais. Assim, a banda africana do Atlântico Sul se inseria como um espaço de projeção importante e que deveria ser mantido nas estratégias de PEB sobretudo voltadas para a chamada Comunidade dos Países de Língua Portuguesa<sup>33</sup> (CPLP).

A constituição da CPLP formula um importante e expressivo passo da diplomacia brasileira não apenas para a comunidade lusófona em geral, mas especificamente para a consolidação da presença brasileira na África (FIGUEIREDO e VIOLANTE, 2019, p.130). De

---

<sup>31</sup> Fundado em abril de 1821.

<sup>32</sup> Fundado em junho de 1999.

<sup>33</sup> A CPLP é um grupo de países lusófonos criado em 1996 e atualmente, no período de desenvolvimento da presente pesquisa, composto por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste.

acordo com o portal oficial do foro multilateral, são três os principais objetivos: o concerto político-diplomático entre seus estados membros para o reforço da sua presença no cenário internacional; a cooperação em todos os domínios (educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura etc.); e a materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa. Ainda conforme Figueiredo e Violante (2019, p.140), no que pese a concertação política é possível destacar que há, entre os países membros, a coordenação de posições a serem tomadas nos foros internacionais multilaterais, assim como também há cooperação na área eleitoral e missões conjuntas de observadores em eleições dos Estados membros.

É cabível dizer que o Brasil buscou na CPLP uma oportunidade de projeção de poder para o campo internacional, utilizando então como base seu entorno estratégico imediato projetado para o Atlântico Sul. Essas relações horizontais de cooperação buscam reduzir assimetrias em áreas de interesse estratégico comum, como é o caso da bacia sul-atlântica (VIVERO *et al*, 2020, p.145-146). Assim, a instituição da CPLP desenvolveu-se junto ao fim do *Apartheid*<sup>34</sup> que possibilitou a reaproximação do Brasil com a África. A movimentação também demonstrou a seletividade do governo Cardoso com relação à sua política direcionada à região. No entanto, é importante observar que as relações com os países lusófonos não se iniciaram a partir da constituição da CPLP apenas.

Na realidade, a proximidade brasileira com todos os países de língua portuguesa com frequência recebeu atenção, ainda que nem sempre estivesse na linha de frente da pauta do Itamaraty. No entanto, pode-se afirmar que a importância concedida pelo Brasil à CPLP é proporcional a que a mesma desfruta no cenário internacional. Não é apenas em relação a CPLP como instituição, mas com todos os países que a compõem, a não ser em momentos específicos. (MIYAMOTO, 2009, p.32)

Assim, analisamos que a administração FHC aproveitou o contexto internacional no qual os países se inseriam em um momento específico e o instrumentalizou para alavancar a estratégia da PEB. Ainda de acordo com Miyamoto (2009), também não é possível dizer que a atenção dada aos países africanos sobretudo não era de caráter privilegiada. Outros países ainda despontavam sobre os demais, como EUA, França, Alemanha, Argentina, e outros, que continuavam como o foco da política externa. Mas isso não quer dizer que a CPLP não tenha sua importância. O grupo que forma esse foro multilateral dá apoio, em diferentes circunstâncias, às aspirações de projeção de poder brasileiro. Diante de seus parceiros, o Brasil

---

<sup>34</sup> Regime de segregação racial implantado na África do Sul em 1948 e que teve seu fim em 1994. O regime concedia à população branca todos os direitos e primazias em termos políticos, econômicos e sociais, em detrimento da população negra.

é o país que possui maiores capacidades de projeção. Assim, é possível definir que a presença brasileira na CPLP é percebida em duas frentes, uma de projeção dos interesses nacionais no exterior, e outra em termos de atuação conjunta. A primeira aponta para a maximização dos recursos para ocupar também espaços maiores que outros países integrantes da comunidade. Já a segunda, apesar do pragmatismo da PEB, aponta para ações que em conjunto possuem mais peso no Sistema Internacional do que individualmente (MIYAMOTO, 2009, p.33).

Conclui-se assim que o governo Fernando Henrique Cardoso foi, para a política doméstica e externa, um período de grandes mudanças, novos direcionamentos, estratégias e consolidação da democratização. Muito guiado pelo contexto no qual o mundo e o Brasil se inseriam, dado pelo fim da Guerra Fria e pela consolidação da redemocratização, o aparato estatal de relações exteriores se reinventou. Dessa forma, o Atlântico Sul inicia a recuperação de seu *status* de relevância para as aspirações de liderança e protagonismo brasileiro; o entorno estratégico nacional recebe um olhar mais cuidadoso. A CPLP aqui é analisada como um dos primeiros passos que possibilitaram o protagonismo sul-atlântico. É possível argumentar que o governo Lula da Silva, que será analisado na próxima seção, se utiliza muito das relações pré-estabelecidas por Cardoso, seu antecessor.

## 2.2 O ATLÂNTICO SUL NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010): ZOPACAS E AMAZÔNIA AZUL

Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Estado brasileiro em 2003 se mantendo até 2010, após 22 anos de oposição e três tentativas de eleição. O governo Lula foi marcado pelas políticas sociais, pela construção de um projeto nacional-desenvolvimentista e pela formulação de um discurso voltado para os segmentos mais populares da nação (PERLATTO, 2015, p.259). É possível dizer que a administração Lula tem uma forte ligação com o estadismo e o populismo, somados à ideia de desvincular o país de um neoliberalismo latente e muito presente no período Cardoso. O governo Lula teria resgatado o princípio do Estado como indutor do crescimento econômico e da garantia dos direitos sociais, estabelecendo assim

[...] um modelo de desenvolvimento articulado com políticas sociais redistributivas, dando maior prioridade não aos mecanismos de mercado, mas aos direitos sociais. As consequências da adoção deste novo modelo seriam atestadas pela transformação significativa da estrutura social do país, mediante o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza, à

miséria e à desigualdade, que teriam conduzido à ascensão econômica e social milhões de brasileiros. (PERLATTO, 2015, p.259-260)

A PEB do período lulista também é marcada por grandes mudanças, ou até mesmo considerada uma correção dos rumos da política externa do país. À época, o MRE, também conhecido como Itamaraty, dirigido pelo chanceler Celso Amorim, se destacou pela chamada política externa “ativa e ativa” que alterou alguns direcionamentos feitos por seu antecessor. As diferenças se davam nas ações, preferências e crenças da busca por um resultado específico, mas mantendo a inclinação para o objetivo maior, o desenvolvimento do Brasil. O país então assumia de fato o seu papel de protagonista nas Relações Internacionais. No entendimento da sua posição como país emergente, o Brasil de Lula acreditava não apenas na adesão às regras do jogo internacional, como Cardoso o fazia, mas sim na capacidade do Estado brasileiro em influenciar as tomadas de decisão no campo internacional. Cervo e Bueno (2011, p.528) afirmam que “[...] no entender da diplomacia brasileira, ou os emergentes tomam parte na confecção das regras, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção das mesmas seria paralisada.”.

Assim, é possível dizer que a PEB passou a operar dentro de uma nova matriz na qual as principais características eram o aprofundamento da integração regional; o multilateralismo como tradição; a crítica à relação assimétrica com países centrais, em especial os EUA; busca por parcerias estratégicas com países mais similares no globo; reaproximação com os países subdesenvolvidos; manutenção das relações com os países desenvolvidos; e a retomada da ofensiva diplomática do país com a construção de uma agenda focada em temas sociais (SILVA, 2015, p.143-144).

Uma nova era então se inicia na PEB. Este ciclo em especial coloca as relações Sul-Sul em destaque, o que permite uma visão mais abrangente e ativa para o Atlântico Sul. As relações Sul-Sul são estruturadas entre países do Sul global, ou seja, países menos desenvolvidos que possuem menos disparidades entre si em termos de recursos. O Sul e o Norte global não são divisões geográficas, mas sim analíticas e relacionais. Quando se refere ao Sul global, trata-se de países que possuem desafios sociais, políticos e econômicos similares, além de um passado colonial e de exploração em comum. Mas é válido ressaltar que isso não significa uma homogeneidade instantânea entre esses países (MARIANO *et al*, 2015, p.3). Uma cooperação do tipo Sul-Sul é construída por meio de condições objetivas da economia e da política internacional somadas às atividades discursivas das partes. Ela se realiza por meio de estímulos a novas práticas em termos de ideias, arranjos institucionais, normas, regras e padrões de comportamento (Ibidem).

A relação Sul-Sul se difere das relações Norte-Sul que se estruturam entre países do Norte global com países do Sul global; esse tipo de relação possui demasiadas assimetrias em termos de capacidades. De acordo com Pautasso (2011) as relações Sul-Sul fazem parte de uma estratégia dos países emergentes que busca tanto estabilizar o SI quanto reformá-lo, não se limitando apenas à uma alteração do eixo diplomático, menos focado no Norte global, mas também refletindo o peso demográfico, político e econômico dos países periféricos. É interessante observar que o aprofundamento das relações Sul-Sul representa maior complexidade e multipolaridade no campo político internacional, sendo então um grande reflexo do mundo pós Guerra Fria: mais complexo, com considerável diversidade de atores e de temas.

Assim, o governo Lula buscou um aumento da sua inserção internacional por meio do aprofundamento dos diálogos Sul-Sul colocando como alvos principais da PEB a América do Sul, a África, a Índia e a China. O Brasil utilizou a cooperação Sul-Sul também como forma de projetar sua influência e fazer avançar seus interesses em termos políticos, econômicos e de defesa (ABDENUR; NETO, 2014, p.217). É importante frisar que as relações com os países do centro global não deixaram de existir. Os diálogos Norte-Sul não eram menosprezados, no entanto os Sul-Sul ganhavam um novo destaque. Como dito pelo próprio presidente Lula em sua mensagem ao congresso nacional em 2007,

O Brasil está empenhado em diversificar parcerias e aproximar-se do mundo em desenvolvimento, mantendo ao mesmo tempo os tradicionais vínculos com os países desenvolvidos [...] O governo brasileiro continuará a dar impulso à cooperação Sul-Sul e a diversificar suas parcerias [...] Serão também objetivos do Governo, em 2007, continuar a dinamizar os vínculos com o continente africano; promover maior aproximação entre a América do Sul e a África; fortalecer a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e desenvolver as relações com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e com os países árabes [...] (BRASIL, 2007, p.185-187)

Dessa forma, é possível perceber o interesse brasileiro em dinamizar suas parcerias com os países que apresentam menor assimetria de poder, e ao mesmo tempo manter estável os diálogos com aqueles países cujo Brasil possui relações históricas. No mesmo discurso, o presidente deixa claro todas as ações, negociações, diálogos, conferências, feiras, etc das quais o Brasil participou, do início do mandato Lula até o dado momento. Isso demonstra o empenho brasileiro em se projetar como um *global player*. Diferentes fóruns de diálogos com características Sul-Sul foram abertos nesse período, todos caracterizados pela ideia das “alianças de geometria variável” que “[...] potencializam as relações bilaterais do Brasil com países classificados, pelo governo brasileiro, como “parcerias estratégicas”” (SILVA, 2015,

p.144); como exemplos desses fóruns destacam-se o BRICS e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), com diferentes objetivos e estratégias.

Além de tais fóruns que integraram o Brasil e a África do Sul a outros grupos de países, vale ressaltar ações tomadas pelo Brasil de Lula, que foram estritamente direcionadas ao continente africano. Gestos mais simbólicos como o grande número de viagens oficiais para a região e a abertura de inúmeras embaixadas reforçaram a demonstração do interesse brasileiro no continente africano. De acordo com Visentini e Pereira (2008) o presidente Lula junto ao seu ministro das relações exteriores Celso Amorim, fizeram, em um pouco mais de quatro anos, cinco viagens ao continente, resultando em cerca de 17 países visitados. O governo FHC havia fechado diversas embaixadas e postos diplomáticos no continente africano, como na Etiópia, na Tanzânia, em Camarões, na República Democrática do Congo, no Togo e na Zâmbia. O fechamento se dava por um baixo engajamento político-diplomático voltado de fato para a região, onde visava-se uma aproximação maior por meio da iniciativa privada em termos de investimento (FERREIRA, 2016). No entanto, o governo Lula se ocupou da reativação e a abertura de inúmeras embaixadas. Em 2011, um ano após a saída de Lula do governo, o Brasil já concentrava 37 embaixadas em 55 países africanos e, concomitantemente, foram abertas 17 novas embaixadas africanas no Brasil (Ibidem), o que demonstrava grande reciprocidade em termos de interesse por aproximação entre o Brasil e o continente africano por meio do dinamismo do plano diplomático que assumia ali considerável relevância.

O governo também se utilizou da CPLP como ferramenta para alavancar outras ações no continente africano criando cooperações bilaterais como a abertura de centros de ensino técnico brasileiros no Timor e em Angola, a disposição de urnas eletrônicas para o pleito de Guiné-Bissau, a instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique, o importante papel executado nas gestões diplomáticas que contribuíram para a retomada da democracia em São Tomé e Príncipe; ampliação das relações com Angola e a identificação do país como um parceiro tradicional, entre outros (VISENTINI e PEREIRA, 2008, p.6). Ainda de acordo com os autores, o período também se destaca pelo significativo aumento do número de empresas brasileiras realizando projetos no continente africano como a Vale do Rio Doce e a Odebrecht.

Pereira (2013) aponta que existe uma corrente de pensamento que acredita que os esforços brasileiros com relação à África, considerando a região como pertencente ao Sul Global, são infrutíferos uma vez que o país estaria concentrando esforços diplomáticos em uma região pobre, com pouca influência no contexto geopolítico global e com baixo peso na balança comercial brasileira. Todavia, a autora afirma que existem tendências políticas e econômicas

que dão maior respaldo às ações brasileiras. São duas as tendências que foram aceleradas, aprofundadas e alargadas pela globalização: a primeira seria a África como mercado importador para o Brasil, e a segunda seria o acesso às matérias-primas. O Brasil sempre foi um tradicional exportador de produtos primários, agora soma-se a isso o país ser um novo *player* na exportação de capital e tecnologias; assim, o país precisa de mercado importador. A África então desponta nesse papel, como uma região adequada para receber investimentos brasileiros, e também por ser uma fronteira aberta para expansão de setores como o de petróleo, gás e mineração. A segunda tendência se dá pela crescente disputa por novas áreas de exploração de matéria-prima ao redor do globo, assim, a África se torna um espaço que pode gerar disputas entre as potências tradicionais. Dessa forma, as relações Brasil-África são mantidas em termos pragmáticos e com visão a longo prazo.

O Atlântico Sul, tanto na banda africana quanto na sul-americana, tem gerado uma série de descobertas em termos energéticos. Logo, o estreitamento dos laços entre os países que o dividem é essencial para assegurar soberania e segurança no oceano. É interessante ressaltar que a relação Brasil-África no contexto do Atlântico Sul serve como “[...] plataforma para o estabelecimento de parcerias estratégicas entre os países [...] e destes com os Estados asiáticos, revelando-se decisivo para o desenvolvimento das políticas de cooperação Sul-Sul” (PEREIRA, 2013, p.35), uma vez que “[...] a projeção sul-americana e, especialmente, brasileira para África e Ásia é acompanhada pela projeção chinesa e indiana para a América do Sul e África” (Ibidem). Assim, ainda de acordo com Pereira (2013), isso estabelece o continente africano como um centro de convergência das coalizões sulistas.

Nesse contexto, o Atlântico Sul emerge como uma região proveitosa aos interesses brasileiros. Na versão de 2005 da Política de Defesa Nacional, quando ainda era chamada de Política Nacional de Defesa, afirma-se, entre outros fatores, que a consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul desponta como um processo importante que contribui para a redução de incertezas e possíveis conflitos no entorno estratégico brasileiro. Além disso aponta a importância estratégica do Atlântico Sul como um reflexo da vocação marítima natural do país; define tanto a Amazônia quanto o Atlântico Sul como áreas prioritárias; e reforça a necessidade do país em dispor de recursos suficientes para exercer vigilância e defesa garantindo assim a segurança da bacia sul-atlântica (BRASIL, 2005). Dessa forma, o documento, elaborado durante os primeiros anos da administração Lula, demonstra o papel desempenhado pelo Atlântico Sul, sendo acompanhado sobretudo do aprofundamento das relações Brasil-África. Nesse sentido, intenta-se aqui destacar duas questões principais: a revitalização da ZOPACAS e a adoção do conceito de Amazônia Azul. Primeiro, vale uma

breve recapitulação a respeito da ZOPACAS, e depois um panorama a respeito do conceito de Amazônia Azul.

### **2.2.1 A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o conceito de Amazônia Azul**

A ZOPACAS foi estabelecida em 1986 pela Resolução 41/11 da ONU com o intuito de gerar integração entre os países que dividem o espaço abrangido pela Zona e criar um espaço livre das ingerências externas e das disputas bélicas. O documento oficial das Nações Unidas parte da consciência de que é preciso preservar a independência, soberania e integridade territorial dos povos da região sul-atlântica, e assim, suas relações devem ser desenvolvidas em condições de paz e liberdade; além disso, o fim do regime racista do *Apartheid* é apontado como um fator importante para a manutenção da ordem e da paz na Zona (ONU, 1986, p.21). A desmilitarização da região é um fator decisivo para o projeto, que também visa o desenvolvimento social e econômico dos países que o compartilham. Sobretudo, a criação da ZOPACAS reflete o contexto da Guerra Fria e o temor que havia das disputas se transferirem para o Atlântico Sul.

A ZOPACAS se estabelece no esteio da chamada Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) idealizada no final da década de 1960 e início da década de 1970, que precedeu a Zona em termos de cooperação entre os Estados sul atlânticos. A OTAS, inspirada na OTAN, foi uma iniciativa sul-africana que refletia a *outward policy*, ou “política de movimento para fora”, que visava romper o isolamento que o país vivia no âmbito internacional devido seu contexto doméstico no período (FILHO, 2003, p.3; BARBOSA, 2015, p.87). A OTAS utilizava como argumento a necessidade de afastar a presença soviética no Atlântico Sul. No que diz respeito ao Brasil, a iniciativa da OTAS era apoiada pela Marinha do Brasil e desencorajada pelo Itamaraty, o que dificultou um posicionamento claro do país na questão. Apesar das tentativas realizadas dentro da perspectiva da OTAS, a Organização não avançou; sobretudo devido ao *status* que a África do Sul possuía no SI naquele momento, dado pelo governo separatista do período que pregava a segregação racial na qual uma minoria branca cerceava a massa populacional sul-africana.

Pio Penna Filho (2003) aponta que

A ameaça soviética ao Atlântico Sul (na verdade inexistente) foi utilizada como argumento para que outros países entrassem em acordo com a África do Sul para a defesa da rota do Cabo; no entanto, em termos concretos, o maior objetivo era

abrir uma brecha no cerco internacional imposto ao regime do *apartheid*. (FILHO, 2003, p.15)

Apesar da falha da OTAS, ficou claro para o Brasil, sobretudo para a MB, a necessidade de criar de fato um aparato de cooperação em termos de defesa para a região do Atlântico Sul. Logo, a ZOPACAS surge como uma iniciativa brasileira, que se distinguiu da OTAS principalmente pela sua motivação, capilaridade e pelo apoio recebido das Nações Unidas. O objetivo da ZOPACAS também é bem distinto do apresentado pelos sul-africanos na OTAS. Mesmo assim, após alguns anos de atividades e reuniões oficiais, a ZOPACAS perde engajamento por volta dos anos 1990 quando a iniciativa começa a perder seu dinamismo. Essa fase é marcada pela perda de relevância da Zona, pelo desengajamento dos países e pela diminuição da relevância geopolítica do Atlântico Sul no entendimento dos governos (PIMENTEL, 2016, p.124). A última reunião da ZOPACAS no período foi em 1998 em Buenos Aires, logo após, cria-se então um hiato de oito anos sem reuniões oficiais ou diálogos abertos de forma mais incisiva. Pode-se dizer que nesses oito anos houve de fato um abandono da iniciativa.

No entanto, em 2007 começa a ser escrito um novo capítulo da ZOPACAS quando Angola convoca uma nova reunião no intuito de reativar a iniciativa, assumindo inclusive a presidência rotativa da ZOPACAS. Pimentel (2016) ressalta como é curioso a retomada da iniciativa ter sido encabeçada logo por um país como Angola que era um país com pouquíssimo engajamento em assuntos de defesa e segurança e que, durante o período da Guerra Fria era considerado um dos mais instáveis na região. No entanto, o país já demonstrava interesse na área desde sua entrada na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Assim, a ZOPACAS volta para o tabuleiro internacional por meio de uma ação não esperada de um país desacreditado em certa medida. A ZOPACAS e sua revitalização pode ser encarada também como um bom exemplo da projeção geopolítica mundial do Atlântico Sul, dada por meio da formação de tratados e integração econômica e política entre África e América do Sul (VIVERO *et al*, 2020, p.149).

Talvez possa haver um pensamento que aponte a ZOPACAS como anacrônica, uma vez que foi instituída em 1986 em um contexto histórico totalmente diferente do contemporâneo. Assim, esse pensamento tenderia a desacreditar as funcionalidades da Zona. No entanto, o encontro oficial de 2007 prova o contrário, uma vez que trouxe para o centro do debate novos objetivos como mudanças climáticas, governança econômica global, não-proliferação nuclear e segurança regional.

This thematic variety reflected the growing assertiveness of the Global South, and it helped ZOPACAS to position itself within increasingly vocal calls for more adequate representation and participation in global decision-making. ZOPACAS' broadened agenda also elevated its standing vis-à-vis competing regional projects. (ABDENUR *et al*, 2016, p.11)

Além disso, o que chama a atenção de fato é que, mesmo o ano sendo 2007, governo Lula, engajamento brasileiro no campo internacional, diálogo aberto com os países do Sul global, e busca constante por maiores e mais profundas relações com o continente africano, o Brasil não assume, a princípio, uma posição de liderança dentro da ZOPACAS. Pelo contrário, o que se viu foram movimentos cautelosos da diplomacia brasileira. O receio dos formuladores de PEB naquele momento era que o Brasil precisaria assumir o papel de *paymaster* da ZOPACAS. Ou seja, o país, possuindo maiores capacidades econômicas dentro do grupo, haveria de arcar com os custos de uma maior institucionalização da ZOPACAS. A ação brasileira então foi no sentido de não gerar grandes expectativas nos demais países (PIMENTEL, 2016, p.219-130). No entanto, apesar do que pode ser entendido como uma dissonância da PEB do período, a defesa atlântica ganha uma nova força no Brasil nesse período, o que acaba por corroborar com o incentivo brasileiro à ZOPACAS.

Essa força é dada pela criação do conceito de Amazônia Azul<sup>35</sup> somada à descoberta de grandes reservas de óleo e gás nas camadas de pré-sal. Primeiro, cabe uma análise do conceito em questão. De acordo com a Marinha do Brasil, a Amazônia Azul se concentra na região referente à superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos que se projetam a partir do litoral, se limitando ao exterior da Plataforma Continental (PC) brasileira. O termo faz um paralelo com a Amazônia “verde” devido à riqueza de recursos encontrados em ambas as regiões. A região em questão corresponde a cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, sendo então um acréscimo de 50% da massa territorial brasileira. A Amazônia Azul não é apenas um espaço geográfico, é um conceito político-estratégico que aponta para o poder marítimo brasileiro que deve ser interpretado em diferentes vertentes,

---

<sup>35</sup> Utilizado pela primeira vez em 2004 pelo almirante de esquadra Roberto de Guimarães Carvalho em um artigo de opinião para o Jornal Folha de São Paulo, se tornando marca registrada em 2010. No artigo, o almirante aponta que “[...] há uma outra Amazônia, cuja existência é, ainda, tão ignorada por boa parte dos brasileiros quanto o foi aquela por muitos séculos. Trata-se da "Amazônia azul", que, maior do que a verde, é inimaginavelmente rica. Seria, por todas as razões, conveniente que dela cuidássemos antes de perceber-lhe as ameaças.” (CARVALHO, 2004)

[...] a vertente econômica, com a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos vivos e não-vivos; a vertente ambiental, que remete ao uso racional do mar e à preservação do meio ambiente; a vertente científica, a partir da geração de conhecimento; e a vertente da soberania, quanto aos aspectos de defesa e segurança. (PEREIRA, 2018, p.45-46)

O governo Lula abraçou o debate sobre a Amazônia Azul mais profundamente a partir de 2007, quando as novas reservas da camada de pré-sal foram descobertas apontando para a necessidade de maior proteção e defesa do Atlântico Sul. A descoberta possuía considerável influência no imaginário nacional e aumentava a percepção de possíveis ameaças na região, a presença dos recursos é vista tanto como uma oportunidade econômica quanto como um desafio para a segurança nacional. Isso desabrocha uma série de narrativas estratégicas sobre o Atlântico Sul (PIMENTEL, 2016, p.131).

Assim, o Brasil revigora o interesse em seu espaço marítimo incluindo-o de forma efetiva na sua agenda de política externa que é observável em ações como os planos de extensão da PC, os programas navais para aquisição de embarcações e equipamentos mais desenvolvidos, parcerias com países como a França em termos navais, entre outros (ABDENUR *et al*, 2016, p.7). Ainda de acordo com Abdenur *et al* (2016), o Brasil também buscou, com o objetivo de expandir seu poder naval, estreitar seus laços diplomáticos com os países africanos ao longo do Atlântico Sul, tanto em relações bilaterais quanto em multilaterais. A posição que o Brasil exercia no período o permitia traçar uma projeção de liderança no Atlântico Sul. Assim, a ZOPACAS reemerge como algo que já existia e que o investimento naquele momento era válido, a fim de desenvolver o projeto mais tarde (Ibidem). Corroborando com esse pensamento, Cristian Reyes afirma que

Como impulsor del foro, y en su condición de pivótopolítico extrarregional, Brasil se configura como el país más determinante y estratégico de la región. Su posición en un espacio vincular de privilegio en el orden relacional global y su fuerte acervo marítimo, lo lleva a ejercer una influencia natural y naval de enorme relevancia en lo político y económico, siendo el Atlántico Sur un espacio de vital trascendencia para sus intereses nacionales. (REYES, 2021, p.27)

Assim, o reengajamento brasileiro com o Atlântico Sul, e em especial com a ZOPACAS, é um reflexo da PEB lulista de caráter revisionista, corroborando assim com a visão brasileira para a região: ausência de atores externos, cooperação e liderança. Essa posição adotada pelo Itamaraty demonstra que a projeção de poder brasileira vai para além de sua massa de terra. O Atlântico Sul, por meio da revitalização da ZOPACAS e do aprofundamento do conceito de Amazônia Azul, se destaca na Política Externa Brasileira e reforça a capacidade de projeção de

poder do Brasil para com o Sistema Internacional no período. A administração Lula não apresenta uma ruptura de fato com a administração FHC em termos de política externa, no entanto a posição que o Brasil assume é, como esperado pelo Itamaraty, muito mais ativa e engajada indo além da simples participação dos fóruns de debate internacional.

### 2.3 O ATLÂNTICO SUL NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014): ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE E A INCLINAÇÃO SOBERANISTA

Após os dois mandatos de Lula da Silva, Dilma Rousseff assume a presidência do Brasil, de certa forma, como sucessora das políticas lulistas, uma vez que ambos eram do Partido dos Trabalhadores (PT) e Dilma era fortemente apoiada pelo ex-presidente. Inclusive, ela havia sido ministra de Minas e Energia (2003-2005) e ministra-chefe da Casa Civil (2005-2010) de Lula. Ela foi a primeira mulher presidente do Brasil e ficou no poder de 2011 até 2016, quando sofreu um processo de impeachment. No plano doméstico, Dilma apresentou a tentativa de continuidade das políticas petistas adotadas por Lula. Ela iniciou seu mandato muito bem avaliada, no entanto, sua política econômica e as manifestações ocorridas no ano de 2013 diminuíram a popularidade da presidente, as crises internas se agravaram e sua governabilidade foi afetada (ANDRADE, 2021, p.64-65). Devido às fortes crises na área política e econômica que o governo Rousseff enfrentou, levando em última instância ao seu impeachment, a presente pesquisa se desdobra em observar, em termos de política externa, os primeiros quatro anos da administração Dilma (2011-2014), ou seja, seu primeiro mandato.

É possível afirmar que Dilma herdou de seu antecessor uma agenda de política externa pré-definida, na qual se mantiveram aspectos como: uma abordagem revisionista das instituições internacionais, a atuação ativa nos fóruns multilaterais, o posicionamento de líder do Sul global, um olhar proativo para a América do Sul, e a tendência desenvolvimentista. Esses aspectos eram acompanhados de coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa (SARAIVA, 2014, p.25). Mas, ainda de acordo com Saraiva (2014), apesar da estruturação e das ambições serem as mesmas do governo Lula, o governo Dilma não foi capaz de manter o comportamento externo que o Brasil teve nos oito anos anteriores. No lugar da política externa “ativa e altiva”, se pôs o que pode ser chamado de estratégia reativa, com cada vez menos protagonismo brasileiro. Havia uma grande expectativa acerca da condução da PEB no governo Dilma, acreditava-se que seria o mais parecida possível com o caminho traçado por Lula, no entanto,

A diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A Presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo. (SARAIVA, 2014, p.27)

De fato, duas foram as maiores questões que dificultaram a ação brasileira em política externa no período: o contexto econômico internacional e a crise doméstica. No plano externo, a recuperação econômica dos EUA e da Europa após a crise Subprime<sup>36</sup> de 2008 reafirmou a centralidade do G7<sup>37</sup> e diminuiu o espaço de ação dos países emergentes. A ascensão da China como uma nova potência também afetou o tabuleiro internacional. Além disso, no campo doméstico, a crise política e financeira já dava seus primeiros ares. A própria desaceleração do chamado “*boom das commodities*”, ou seja, a alta dos preços das *commodities* que favorecia a exportação brasileira, também influenciou a mudança que ocorreu nas estratégias e na formulação de política externa na administração Rousseff.

Como já visto, no governo Lula um dos principais mecanismos utilizados foi a inserção internacional brasileira por meio do aprofundamento do diálogo Sul-Sul. O governo Dilma manteve tal viés como um eixo normativo de sua política externa, no entanto a forma como isso é operacionalizado se altera (MARIANO *et al*, 2015, p.3). De acordo com os autores, o esforço de estreitar os laços com os países do Sul global se mantém, sobretudo devido aos compromissos de longo prazo assumidos pela administração anterior. No entanto, Dilma o faz de forma mais desengajada. Iniciativas como BRICS e IBAS, por exemplo, começaram a perder seu fôlego. O IBAS teve seu foco de ação reduzido, e o BRICS, apesar de ter avançado em articulações multilaterais, não apoiou a entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (SARAIVA, 2017, p.29). Da mesma forma, Dilma buscou concentrar esforços em compromissos de curto prazo, no intuito de não onerar o país.

A África havia despontado como uma área prioritária para a PEB lulista. Isso possibilitara um avanço das estratégias voltadas para o Atlântico Sul em termos de cooperação.

---

<sup>36</sup> A crise financeira de 2008, também conhecida como crise Subprime, afetou o mundo inteiro. Ela se desenvolveu depois de um período em que o mercado hipotecário nos EUA cresceu consideravelmente. Os créditos concedidos eram de altíssimo risco pois os tomadores de créditos não possuíam condições de quitá-los. Como resultado, o estouro da bolha de especulação imobiliária nos EUA levou vários bancos ao seu limite. A crise foi transferida para o mundo inteiro (JUNIOR; FILHO, 2008).

<sup>37</sup> G7 é a abreviação de Grupo dos Sete, o conjunto das sete maiores economias do mundo: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

No início de seu mandato, a presidente Dilma dava indícios de que as políticas de cooperação com o continente africano seriam mantidas. Logo no primeiro ano de governo ela visitou países africanos e criou o “Grupo África”, uma proposta comercial de integração com os países africanos, além de inúmeros projetos voltados para a região durante os demais anos. O setor de defesa, por exemplo, recebeu significativa ênfase na relação com a África durante o governo Dilma. Por si só, isso reflete a concepção de importância geopolítica do Atlântico Sul para o governo brasileiro, a vinculação entre PEB e defesa (OLIVEIRA, 2015, p.41). De acordo com o autor, esse processo teve início na administração Lula, mas só foi aprofundado no governo Dilma.

Oliveira (2015), aponta que ao analisar as ações brasileiras direcionadas à África e fazer uma breve comparação entre as administrações Lula e Dilma, é possível dizer que “[...] houve apenas a diminuição da intensidade das relações do Brasil com o continente [...] sem, entretanto, alterar o seu espaço na política externa brasileira” (Ibidem, p.42). No entanto, também cabe a análise de Leite e Cavalcante (2016), que apontam que o tipo de relação que o governo Dilma estabeleceu com a África, diferentemente do governo Lula que o fez em termos de cooperação, foi tão somente em termos de comércio. Tal análise favorece a proposta da presente pesquisa em observar as nuances das estratégias de PEB em diferentes períodos.

Apesar do governo Dilma não apresentar de fato grandes novidades em termos de cooperação com a África, isso não quer dizer que o Atlântico Sul ficou esquecido em sua política externa. Pelo contrário, a região se manteve como uma área prioritária de atenção, especialmente para a Marinha do Brasil. Diante das diferentes ações da MB para o Atlântico Sul no período, busca-se destacar as relacionadas à Elevação do Rio Grande.

### **2.3.1 A Elevação do Rio Grande (ERG)**

A Elevação do Rio Grande é uma figura ativa morfológica<sup>38</sup> do Atlântico Sul que se encontra em águas internacionais, na região estabelecida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como “Área” (vide círculo em destaque na Figura 1). A região se caracteriza como rica em elementos químicos usados na indústria, especialmente nas de alta tecnologia. Ter acesso a tais recursos se mostra fundamental para a extração e aplicação de novas fontes de energia. Os minérios ali encontrados são de uso estratégico. O governo brasileiro, por meio da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) — ou Serviço

---

<sup>38</sup> Se encontra a cerca de 1.500 km do Rio de Janeiro e 1.100 km do Rio Grande do Sul, e o topo da Elevação está a 600 m de profundidade e sua base a 4.000 m.

Geológico do Brasil —, formalizou, junto à *International Seabed Authority* (ISA), seu interesse de prospecção<sup>39</sup> e exploração<sup>40</sup> das crostas de ferro, cobalto e manganês da região. De acordo com a ISA, o plano de trabalho brasileiro é dividido em três estágios, cada um com uma duração de cinco anos, totalizando 15 anos de atividades no intuito de gerar estudos geológicos e ambiental sobre os recursos rochosos ali encontrados — sobretudo as crostas de cobalto rico em ferromanganês — (ISA, 2019, p.21). A Elevação é dividida em duas subáreas de exploração: Alpha e Bravo. Assim, em maio de 2018, a bordo do navio Vital de Oliveira, partiu a primeira expedição rumo à Elevação do Rio Grande, levando pesquisadores, cientistas, técnicos e outros.

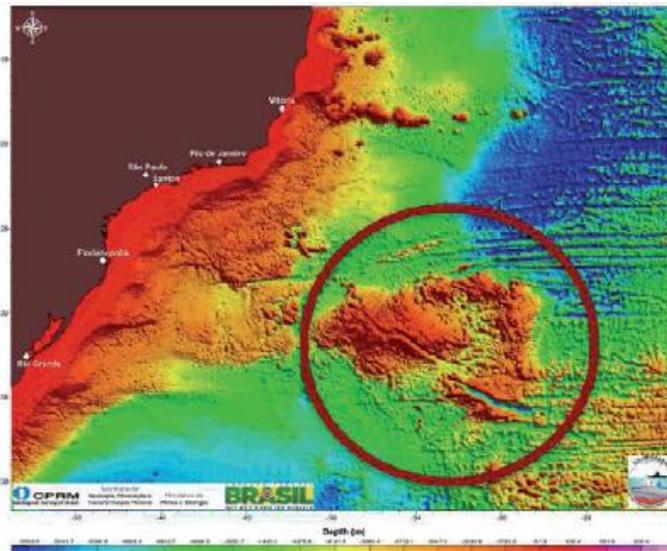
Apesar de não ser o foco da presente pesquisa, é importante ressaltar que a exploração da ERG envolve um debate significativo em termos de Direito Internacional Público (DIP), uma vez que trata da permissão de pesquisas e atividades em uma região definida pelo artigo 136 da CNUDM como “patrimônio comum da humanidade”, uma região oceânica que não está sob a soberania de nenhum Estado. Sendo os direitos outorgados apenas em conformidade com o estipulado pela ISA (CNUDM, 1982). A questão cria um debate novo nas relações públicas relacionadas ao mar porque a Convenção traz pela primeira vez tais definições. Essa novidade também reflete nos desafios da atividade em si, o próprio Brasil já realizava há bastante tempo estudos oceânicos de forma multilateral, com a Argentina e o Uruguai por exemplo; mas apenas no final da década de 1960 o país se lançou em estudos próprios de geologia marinha. É cabível então o entendimento de que a questão possui fragilidades em termos jurídicos, técnicos e acadêmicos nacionalmente.

---

<sup>39</sup> De acordo com o Dicionário Aurélio, prospecção significa o “conjunto de técnicas relativas à pesquisa, localização precisa e estudo preliminar de uma jazida mineral ou petrolífera”; desta forma, esta fase se caracteriza como preliminar à fase de exploração, e garante a execução da mesma.

<sup>40</sup> É válido frisar que a definição de “exploração” dada pelo Dicionário Aurélio envolve: efetuar estudos, examinar, analisar, pesquisar, conhecer, efetuar descobertas etc. Dessa forma, aqui trata-se a diferença entre “exploração” e “exploração”, que se traduz em: extrair proveito econômico de algo.

**Figura 1** - Fundo Marinho - Margem Sul do Brasil e Elevação do Rio Grande



**Fonte:** MORE e SOUZA, 2015, p.15

Assim, no ano de 2014 o Brasil passa a fazer parte do seleto grupo de países que possui direitos de exploração de uma porção da “Área”, a Elevação do Rio Grande. O projeto em si é revestido de desafios geológicos, ambientais e logísticos, e representa um grande passo em direção ao desenvolvimento de novas tecnologias, capacitação e ampliação dos conhecimentos acerca dos oceanos (MORE e SOUZA, 2015, p.7). Nesse âmbito, foi criado o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA), que, de acordo com a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), apresenta como propósito a identificação e avaliação de potencialidades minerais de áreas com importância econômica e político-estratégica para o Brasil. Assim, os objetivos do PROAREA são

- a) A ampliação da presença brasileira no Atlântico Sul e Equatorial; b) A coleta de dados para subsidiar futuras requisições brasileiras de áreas de prospecção e exploração mineral junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA); c) A obtenção de informações técnicas, econômicas e ambientais necessárias para que empresas, públicas e privadas, e órgãos governamentais possam desenvolver atividades de exploração mineral e gestão ambiental na área internacional do Atlântico Sul e Equatorial; e d) O preparo e a qualificação de recursos humanos nos diversos níveis de formação necessários à implementação de atividades na “Área” (CIRM, 2009, p.2)

Excluindo-se o debate técnico a respeito do projeto brasileiro voltado para a prospecção, exploração e exploração da ERG, aqui intenta-se ressaltar o caráter estratégico que o plano de trabalho representa com relação à presença brasileira no Atlântico Sul, e a forma como isso

dialoga com a política externa do período Dilma. Ainda de acordo com a CIRM, o plano de trabalho na Área contribui demasiadamente para a presença brasileira no Atlântico Sul além de ser fator gerador de desenvolvimento. Em 2005 era aprovada por meio do decreto n° 5.377 a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), e no âmbito da PNRM cria-se o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM)<sup>41</sup>. Essas manobras apontam para o interesse nacional na exploração marítima e na manutenção da preponderância brasileira no Atlântico Sul. O PSRM, por exemplo, aponta como um de seus objetivos “[...] a defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar no âmbito nacional e internacional e a promoção do desenvolvimento socioeconômico a partir do uso sustentável desses recursos.” (CIRM, 2009, p.6). Tal arcabouço jurídico favorece as ações em prol da ERG durante a administração Rousseff, pois cria internamente as conceituações necessárias.

É também interessante ressaltar que, de acordo com Vivero *et al* (2020), o Brasil vem despontando no contexto global como um ator estratégico no setor de energia. Assim, outros países, em especial os consumidores de energias não-renováveis, podem direcionar seus olhares para os recursos do Atlântico Sul, criando um eixo geográfico em direção à uma região mais estável e com demasiada segurança energética. Isso destaca a necessidade de o Brasil assegurar possíveis fontes energéticas no Atlântico Sul a fim de consolidar cada vez mais sua primazia na região e manter as ingerências externas afastadas, o que corrobora com a exploração da Elevação.

Mesmo o território da ERG não sendo de fato parte da Plataforma Continental brasileira, a exclusividade de exploração gera legitimidade aos interesses estratégicos brasileiros e atrai a atenção de outros Estados para o Atlântico Sul. Aquino *et al* (2016) apontam que a expansão da influência brasileira sobre essa região desperta um desafio ao próprio Estado brasileiro com relação à sua capacidade de controle e defesa. Corroborando com a ideia de que esse tipo de ação garante ao Brasil maior projeção de poder na bacia sul-atlântica, Souza (2000, p.463) revela que “a presença do Brasil no Atlântico Sul é uma questão político-estratégica que envolve o bem-estar de futuras gerações.”, e que uma das maneiras de garantir essa presença é, sem dúvidas, por meio da mineração oceânica para além de seus limites marítimos.

Dessa forma, o projeto voltado para a exploração da Elevação do Rio Grande se apresenta como uma ação político-estratégica do Brasil gerando grandes oportunidades pro país em termos políticos e de desenvolvimento. Ao observar a forma como a presidente Dilma e seus *policymakers* estruturaram a PEB voltada tanto para as relações Sul-Sul quanto para o

---

<sup>41</sup> Em 2020 o decreto n° 10.544 aprovou a 10ª edição do plano.

Atlântico Sul, é possível perceber que o fator comercial e de geração de desenvolvimento foi central. Assim, a aprovação da ISA ao plano de trabalho do Brasil na ERG ainda no primeiro mandato Dilma demonstra como a burocracia estatal estava inclinada a garantir maior presença e soberania no entorno estratégico, não necessariamente focando em cooperação, como foi no governo Lula com a ZOPACAS.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo buscou debruçar-se sobre as estratégias de política externa que o Brasil adotou durante o período de 1995 a 2014, sendo os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O foco maior se estendeu sobre as diretrizes voltadas para o Atlântico Sul. Foi possível observar que o fim da Guerra Fria e as consequentes mudanças que o Sistema Internacional enfrentou permitiram maior abertura da agenda política internacional, o que, em última instância, concedeu aos países mais afastados do centro global maior capacidade de dinamizar suas ações no campo internacional. Os chamados emergentes despontaram com suas economias promissoras e agendas revisionistas. Dessa forma, o Brasil achou espaço para arquitetar seu projeto de projeção de poder em seu entorno estratégico, considerando sua capacidade de liderança e diálogo com os países sul-americanos e africanos. Excluindo-se os aspectos de coerção e se debruçando sobre os ideacionais. Tudo isso sem deixar de lado suas relações históricas e tradicionais com os países do eixo central da política mundial.

A análise feita tem a intenção de destacar o entendimento de como o Atlântico Sul aparece de forma distinta na agenda política dos diferentes presidentes. A construção desse espaço como uma estratégia importante sofre nuances, mas a interpretação da importância da banda oceânica da fronteira brasileira é a mesma, o que se altera é a forma como as ações são operacionalizadas considerando contexto doméstico, internacional e até mesmo a personalidade do presidente de cada época. Primeiro, com Fernando Henrique Cardoso vê-se uma abordagem voltada para a integração dos países da comunidade lusófona, por meio da CPLP. Essa movimentação brasileira, apesar de não dialogar diretamente com o Atlântico Sul em si, já aponta para uma mudança no olhar em direção à região, uma vez que o maior interesse da administração Cardoso nesse sentido era aumentar o diálogo e a cooperação com os países do continente africano.

Nesse esteio, o governo Lula amplia a visão a respeito do papel da banda Sul do oceano Atlântico. Para além de um diálogo aberto entre os países da CPLP, Lula reforça a importância do Atlântico Sul em termos de defesa e manutenção da paz na região. A ZOPACAS, por exemplo, foi instrumentalizada a fim de se firmar, com certo grau de institucionalização, mesmo baixo, uma cooperação mais ativa e aprofundada com os países da costa africana. O Brasil assume seu papel de líder e articulador na região. De fato, o país com maior rigor se enxerga um líder em potencial do Sul Global, favorecendo então esse tipo de cooperação de baixa institucionalidade, caráter revisionista e que busca afastar as ingerências externas da região na qual o país se insere. Da mesma forma, a criação do termo Amazônia Azul por parte da Marinha do Brasil favorece tal estratégia, uma vez que ressalta com maior exatidão o caráter marítimo que o país possui dado sua história e características geográficas. O entendimento do que é a Amazônia Azul e a importância de garantir sua proteção e a soberania brasileira na região favorece as articulações da PEB.

Já no governo Dilma, apesar das fortes crises enfrentadas, vê-se, de certa forma, uma continuidade na visão lulista. No entanto, a maneira como as estratégias são guiadas se difere. Se em Lula observou-se uma abordagem de cooperação para o Atlântico Sul, em Dilma a perspectiva soberanista sobre o oceano foi mais forte. O maior exemplo disso se dá no plano de trabalho da Elevação do Rio Grande. O Brasil, de forma individual, buscou consolidar sua presença no Atlântico Sul por meio da exploração de regiões fora de seu mar territorial, demonstrando assim não apenas interesse e capacidade econômica, mas também objetivos de manutenção do *status quo* do Atlântico Sul: uma zona sem conflitos, sem armamentos nucleares e, principalmente, que se estabelece sobre a influência brasileira. Além disso, como visto, o maior objetivo da PEB, o desenvolvimento nacional, também é atendido pela estratégia do período.

É importante ressaltar que a pauta do Atlântico Sul esteve presente, em maior ou menor grau, também nas estratégias de PEB de governos anteriores e posteriores aos estudados. No entanto, considerando o recorte histórico da presente pesquisa, conclui-se que, dentro desses vinte anos estudados, o Brasil não apenas aprofundou suas ações em prol do Atlântico Sul no sentido de ampliar sua projeção de poder para o entorno estratégico, como também modificou a forma como essa projeção de poder era estruturada considerando as individualidades dos governos e os ambientes doméstico e internacional.

As análises feitas apontam também para diferentes escopos da importância do Atlântico Sul. Para o Brasil, o oceano é relevante em termos políticos, geopolíticos, econômicos, sociais, culturais tanto para a Política Externa Brasileira quanto para a Política de Defesa. E cada um

dos exemplos citados destaca esses diferentes escopos dentro de si, a CPLP, a ZOPACAS e a ERG possuem em seu âmbito questões geopolíticas como o afastamento de ingerências de potências externas à região, a manutenção de uma área de paz e sem armamentos nucleares, manutenção da soberania dos países que compartilham o Atlântico Sul, entre outros. Ao mesmo tempo despontam questões econômicas como rotas e relações comerciais entre os países da região, exploração dos recursos marinhos do Atlântico Sul, desenvolvimento tecnológico a partir dos recursos explorados, questões da indústria de Petróleo e Gás, assim como questões que envolvem a pesca, todas apontando para o desenvolvimento econômico nacional. Os exemplos também corroboram para as perspectivas sociais e culturais do Atlântico Sul para os países, e, em especial, para o Brasil. Diversas comunidades possuem suas raízes culturais estabelecidas a partir do componente marítimo; da mesma forma, os países que compartilham as águas do Atlântico Sul possuem fortes laços culturais e sociais entre si, iniciados no período das grandes navegações.

Como visto anteriormente, as políticas Externa e de Defesa caminham em paralelo, e sua projeção se dá para todas as áreas de interesse nacional, logo, também se dá para o Atlântico Sul. Manter projetos e ações ativos para a região consagra tanto uma visão estratégica de PEB quanto de defesa do território nacional e adjacências, ambos corroborando com a ideia de manutenção da influência brasileira na região. Vale ressaltar, que a principal hipótese norteadora deste trabalho é que o Brasil se posiciona em seu entorno estratégico, em termos de projeção de poder, por meio da utilização da hegemonia consensual, aqui sugere-se que tal fato dá-se em duas perspectivas diferentes: uma de cooperação e outra de soberania, que serão mais aprofundadas no capítulo três. Assim, não excluindo a importância da CPLP, entende-se que a ZOPACAS e a ERG se apresentam como objetos de pesquisa mais interessantes para a abordagem proposta; especialmente pelo fato de serem projetos exclusivamente focados no Atlântico Sul. Logo, a ZOPACAS se apresenta em definitivo uma perspectiva de cooperação em termos de projeção de poder, e a ERG como uma perspectiva mais soberanista.

Vimos também que o estabelecimento de uma liderança na região é percorrido durante o recorte histórico feito. O Brasil se propõe como uma liderança do Sul global, e, especialmente de seu entorno estratégico, mesmo não possuindo capacidades de coerção suficientes, o que reflete o caráter consensual da liderança estabelecida pelo país na região. Na ausência de recursos de poder, tanto militares quanto econômicos, o país percorre uma liderança mais dinâmica e que concilia a individualidade e interesses de outros Estados, fazendo com que seus objetivos sejam alcançados sem a anulação dos demais. Assim, o próximo capítulo se debruça em trabalhar o debate sobre Hegemonia Consensual dentro da perspectiva de projeção de poder.

O capítulo seguinte analisa as ações nacionais relacionadas à ZOPACAS e a ERG dentro de uma abordagem de hegemonia, se utilizando dos conceitos abordados no capítulo um.

### **3 A HEGEMONIA CONSENSUAL E O BRASIL: OS CASOS DA ZOPACAS E DA ELEVAÇÃO DO RIO GRANDE**

O diálogo levantado no primeiro capítulo possibilita entender a hegemonia consensual como uma abordagem crítica dentro das análises teóricas de Relações Internacionais. O conceito concentra sua análise na atuação de Estados que mesmo sendo desprovidos de capacidades materiais relevantes conseguem exercer liderança e influência no SI, sendo capazes de direcionar as ações de outros Estados em prol dos seus objetivos particulares. Nesse contexto, a observância do caso brasileiro em seu entorno estratégico desponta como um exemplo que corrobora com esse pensamento que coloca um Estado como líder, mas não como dominante.

Os casos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e da Elevação do Rio Grande se destacam como ações do Brasil, por meio de sua política externa, que corroboram para um projeto de criação de consenso na região do Atlântico Sul, pois demonstra liderança sem dominação; permitindo assim que o país alcance seus objetivos, tais como manutenção de sua soberania na região, afastamento de ingerências externas, exercício de maior influência, desenvolvimento econômico por meio dos recursos existentes, manutenção do diálogo com os países vizinhos, entre outros. A maneira como tais projetos são erguidos e conduzidos reforça a hipótese de que a hegemonia consensual é a estratégia usada pelo país com o intuito de manter seus recursos de poder na região Sul do Atlântico.

O presente capítulo busca aplicar o conceito de hegemonia consensual aos projetos brasileiros voltados para seu entorno estratégico sul-atlântico. Dessa forma, primeiramente será retomada a análise dos critérios definidos pela presente pesquisa, e que são tidos como determinantes para a consolidação de uma hegemonia consensual, partindo da abordagem de Burges (2008). Depois, buscar-se-á aplicar cada um dos critérios abordados nas ações da PEB definidas como objetos de análise: ZOPACAS e ERG.

#### **3.1 CRITÉRIOS DA HEGEMONIA CONSENSUAL**

Uma vez que o objetivo da presente dissertação é analisar o uso da estratégia de hegemonia consensual pela Política Externa Brasileira como forma de inserção no Atlântico Sul, entende-se que é preciso delimitar o que caracteriza uma hegemonia consensual consolidada, para então aplicar tal definição nos casos propostos: ZOPACAS e ERG.

Para tal, retomando o diálogo aberto no primeiro capítulo com a utilização dos postulados de Sean W. Burges em seu texto de 2008 “*Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*”, destacam-se seis critérios utilizados como parâmetro para a compreensão da constituição de um poder hegemônico consensual. São eles: (a) Projeto dissociado de um ator específico; (b) Custos; (c) Objetivo Compartilhado; (d) Atores trabalhando de forma autônoma; (e) Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; (f) Avanço dos interesses dos diferentes Estados.

Os critérios dialogam entre si e estão intrinsecamente relacionados, assim, a existência de um pode exigir a existência de outro. Há uma relação estabelecida entre eles na qual faz com que seja prerrogativa de um projeto sua adequação a todos, caso não haja essa adequação, o projeto não pode ser considerado parte de um sistema erguido sobre a hegemonia consensual. Vale ressaltar que o autor não determina tais critérios explicitamente, no entanto, partindo de sua leitura, buscamos destacar e enumerar o que se entende por pontos indispensáveis para que um projeto de hegemonia consensual seja erguido. A seguir, cada um dos critérios será explanado para possibilitar seu melhor entendimento.

### **3.1.1 Projeto dissociado de um ator específico**

Como visto, Burges (2008) se utiliza de bases gramscianas para seus postulados. A releitura de Gramsci para a teoria de Relações Internacionais abre espaço para o entendimento de que é possível existir um sistema hegemônico com base na cooperação que exclui questões de dominação e coerção. Assim, os atores que pertencem a esse sistema têm mais liberdades e oportunidades de ação dentro do projeto hegemônico. Nesse sentido, a hegemonia pode então ser estabelecida dissociada de um ator específico, pois ela preza por um ambiente de compartilhamento e não obrigatoriedade de um único ator; estabelecendo um tipo de ordem incluindo diferentes atores e grupos sociais dentro do sistema (BURGES, 2008, p.72). Cada um desses atores se torna parte da construção do sistema estabelecido, e desempenham diferentes papéis de forma a contribuir para os objetivos gerais.

Pensando em uma hegemonia erguida sobre os preceitos realistas, por exemplo, como apresentado no primeiro capítulo, necessariamente um único ator precisa acumular o máximo de poder possível dentro do Sistema Internacional. Os aspectos materiais são, sobretudo, o que move o poder hegemônico. Assim, de acordo com Burges (2008, p.73), essa visão estabelece um ambiente de repressão como instrumento organizador, criando a relação de Estados

subalternos que invariavelmente buscarão uma ordem alternativa ao invés de trabalhar conjuntamente para defender as bases de sua subalternidade explícita. Como no caso da hegemonia consensual não há os aspectos de repressão, dominação e coerção, o projeto do sistema não se ergue focado apenas em um Estado, e os demais atores buscam também trabalhar em prol do sistema já estabelecido. Há uma melhor coordenação entre os atores em um sistema baseado na hegemonia consensual, pois os Estados participantes cooperam mutuamente para o avanço dos interesses em comum.

Burges (2008, p.81) aponta que sistemas regionais e globais podem ser criados por meio da cooperação entre um número de atores, com a coordenação do projeto variando de ator para ator dependendo das circunstâncias requeridas. Nesse sistema, o papel do Estado líder, considerado o poder hegemônico, é de fato formular, organizar e gerenciar a hegemonia. Ele garante que os demais atores sejam incluídos no projeto como participantes ativos que contribuam para a implementação do projeto. Assim, o autor aborda sobre a “[...] criação de posições comuns e a articulação de um projeto compartilhado em vez de forçar o cumprimento por parte de outros.”<sup>42</sup> (Ibidem, p.73). Existe uma coordenação entre os atores, possibilitada pela ausência de coerção, que permite assim que o foco não esteja direcionado apenas no líder.

Assim, entendemos que obter um projeto de hegemonia que não esteja centrado em um ator específico é fundamental para a construção e consolidação de uma hegemonia consensual, uma vez que é necessário a participação e o engajamento de todas as partes a fim de que os objetivos sejam alcançados.

### **3.1.2 Custos**

Na abordagem da EPI, como observado, Kindleberger (1973) trabalha com a ideia dos bens coletivos e da necessidade do Estado com poder hegemônico em fornecer esses bens. Sendo então os demais participantes do projeto beneficiários dos bens coletivos, mesmo não contribuindo para estabelecê-los. Valendo-se de uma perspectiva similar, a abordagem Gramsciana que elabora a hegemonia consensual compreende que o idealizador, o Estado líder, deve arcar com determinados custos para iniciar e manter o projeto ativo. Ele precisa estar em uma posição na qual seja possível providenciar determinados bens necessários (BURGES, 2008, p.73).

---

<sup>42</sup> Traduzido livremente do original: “[...] creation of common positions and the articulation of a shared project rather than forcing compliance from others”

Nesse sentido e de acordo com o autor, ainda se utilizando da comparação com a perspectiva da EPI, é possível afirmar também que em um projeto hegemônico estabelecido sobre o consenso o Estado líder tende a gerar uma organização das relações econômicas, políticas e sociais dos Estados ou da região na qual o projeto se insere. A provisão dos bens coletivos para perpetuação da ordem estabelecida pode ser, de certa forma, coletivizada, especialmente considerando que o projeto hegemônico não está focado em um único ator, como visto na seção anterior. Uma vez que há uma abertura para um compartilhamento do projeto que se ergue, é possível haver essa coletivização dos custos, observando assim “a natureza compartilhada de construção e manutenção da hegemonia, a combinação e mistura de interesses [...]”<sup>43</sup> (BURGES, 2008, p.74). No entanto, os custos relacionados a criação e manutenção do projeto inicialmente e em determinados momentos de fato podem ser exclusivos do líder. É necessário que o Estado erguendo o projeto de hegemonia tenha essa capacidade.

Observamos então que a capacidade de arcar com os custos da criação e manutenção de um projeto hegemônico é fundamental para consolidação da hegemonia consensual. Além do escopo das relações econômicas regionais, por exemplo, tais custos podem envolver projetos de infraestrutura, cooperações técnicas e militares, políticas públicas compartilhadas etc. Ou seja, aqui não se inclui apenas o gasto de fato com o projeto, mas também a capacidade do líder em arcar com tais custos quando necessário.

### **3.1.3 Objetivo compartilhado**

Também se apresentando como um critério para a solidificação de uma hegemonia consensual está a existência de um objetivo compartilhado. Um projeto de hegemonia estabelecido sobre um aspecto consensual possui, como já observado, um distanciamento da ideia de imposição da ordem seguindo os anseios de apenas um ator. Assim, os Estados participantes são direcionados para um objetivo compartilhado, e não exclusivo do Estado líder. Há um objetivo em comum a ser alcançado, seja a manutenção das soberanias em determinado espaço, a busca por investimentos externos, entre outros. Inclusive, demasiadas vezes é esse objetivo em comum que une tais Estados em primeira instância. O Estado líder conduz os demais para a concretização desse objetivo, e existe uma coordenação das ações dos Estados nesse sentido.

---

<sup>43</sup> Traduzido livremente do original: “The shared nature of constructing and maintaining the hegemony, the combining and intermingling of vested interests [...]”

Burges afirma que “[...] a hegemonia consensual vê o projeto hegemônico transcendendo, em última análise, os interesses de um determinado ator, evoluindo para uma estrutura suscetível aos interesses centrais dos grupos participantes.”<sup>44</sup> (BURGES, 2008, p.73). Ou seja, o foco está na consolidação do objetivo geral que guia o projeto. Na conceituação de uma hegemonia consensual pura a subordinação existente nas relações é ao projeto coletivo, e não ao Estado líder, pois o arranjo hegemônico é diferente; como a hegemonia consensual está inserida em um espaço sem coerção e sem imposição de força que permite a cooperação entre os Estados, eles têm, pelo menos, a percepção de que serão beneficiados.

### **3.1.4 Atores trabalhando de forma autônoma**

Como também observado na ideia da dissociação do projeto de um ator específico, a existência de diversos atores relevantes para construção e solidificação da hegemonia consensual é fundamental. Tais atores precisam trabalhar de forma autônoma, isso só é possível devido ao caráter não dominante da hegemonia consensual. O Estado que busca a hegemonia consensual é inicialmente necessário para comandar as inovações do projeto, porém, com o tempo, os demais atores podem trabalhar de forma autônoma para avançar e reformular a ordem hegemônica, uma vez que já terão internalizado as prioridades e aspirações em questão (BURGES, 2008, p.73).

Burges traz uma análise específica na qual determina que nesse caso, hegemonia e Estado hegemônico se tornam entidades separadas. Assim, o papel da hegemonia é ser uma estrutura permanente, constante e abrangente. Ou seja, é permanente pois não se altera conforme as necessidades e interesses do ator principal; é constante pois as ações de todos os Estados envolvidos corroboram para sua não alteração; e abrangente pois, quando levantada em termos consensuais, a estrutura se estabelece necessariamente com a ausência da coerção e subordinação permitindo maior liberdade de atuação entre os atores. Já o papel do Estado hegemônico pode ser alterado conforme os Estados participam mais ou menos do projeto. Uma vez que determinado participante pode estar mais apto para liderar em determinado aspecto do que outro (Ibidem, p.74), sendo então uma abordagem de liderança inclusiva. Tal critério reflete

---

<sup>44</sup> Traduzido livremente do original: “[...] consensual hegemony sees the hegemonic project ultimately transcending the interests of a particular actor, evolving into a structure amenable to the core interests of the participating groups.”

a autonomia que os atores possuem dentro do projeto e distingue consideravelmente a abordagem consensual da hegemonia das demais vistas nas teorias de RI estudadas.

### **3.1.5 Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados**

Um ponto central no conceito de hegemonia consensual, e que difere do conceito das demais abordagens de hegemonia, é que ela não depende do potencial de dominação de um único Estado. Perspectivas como a realista e a liberal das RI trabalham com a ideia de capacidades relativas e poder nacional para o lançamento do projeto hegemônico, o que não possibilita o envolvimento ativo e voluntário de outros Estados, como é explicitamente necessário no caso da hegemonia consensual (BURGES, 2008, p.74).

Nessa análise compreende-se que os líderes em potencial não precisam de um nível de dominação completo e geral como visto nas perspectivas clássicas, pois a construção e a manutenção da hegemonia, como também observado no critério de custos, podem ser coletivizados. Da mesma forma, uma vez que o projeto se desassocia de um ator específico ele corrobora para que o envolvimento dos demais atores seja voluntário, especialmente por não haver uma característica de coerção.

### **3.1.6 Avanço dos interesses dos diferentes Estados**

Como apresentado, em um projeto de hegemonia consensual há sempre um objetivo geral compartilhado por todos os atores participantes, no entanto, isso não quer dizer que objetivos específicos e individuais dos Estados não sejam alcançados. O projeto erguido sobre esse conceito tem capacidade de agregar e avançar múltiplos interesses, pois eles transcendem à persona de um líder (BURGES, 2008, p.74). Certamente os interesses do Estado líder são promovidos de forma mais rápida e abundante do que dos demais, porém, de acordo com o autor, a propriedade de uma hegemonia consensual rapidamente se torna difusa. Inclusive, um líder pode se utilizar desse aspecto de inclusão de interesses no projeto hegemônico para agregar objetivos e aspirações de Estados que sejam potencialmente dissidentes, e assim estreitar os laços entre tal ator e o projeto (Ibidem, p.73)

O caráter não-dominante da hegemonia consensual permite uma série de trocas no campo internacional, ou regional, e essas trocas possibilitam a interação de diferentes interesses, mesmo que os do Estado líder tenham maiores probabilidades de serem alcançados. A possibilidade de avançar seus próprios interesses se conecta aos critérios do trabalho de forma

autônoma e do envolvimento ativo e voluntário dos Estados. Uma vez que além do alcance dos objetivos específicos compartilhados o projeto estabelecido em uma hegemonia consensual permite que os Estados envolvidos persigam interesses próprios se utilizando da estrutura levantada pela hegemonia.

### 3.2 APLICANDO OS CRITÉRIOS DA HEGEMONIA CONSENSUAL AOS CASOS ANALISADOS

Ao analisar o posicionamento brasileiro em seu entorno estratégico e os projetos observados, como já visto no capítulo dois, entendemos que a hegemonia consensual se apresenta em uma perspectiva dualista, ou seja, observamos que no caso brasileiro existem duas realidades para a concepção de hegemonia consensual levantada, uma que aponta para projetos de hegemonia levantados com forte característica de cooperação, e outra que aponta para projetos levantados com bases soberanistas. A ZOPACAS pode ser entendida a partir do viés de cooperação uma vez que a iniciativa se apresenta como um espaço de elaboração estratégica em termos de segurança e defesa do Atlântico Sul, reunindo os países que dividem esse espaço para a criação de diálogos e ações, sendo o Brasil o país membro mais dotado de capacidades de liderança política. De acordo com Pio Penna Filho (2003, p.2), “[...] na perspectiva brasileira, a ideia de militarização do Atlântico Sul foi gradativamente sendo substituída pela de cooperação”, tal análise reforça o entendimento da ZOPACAS como uma abordagem de cooperação da hegemonia consensual brasileira.

Já A Elevação do Rio Grande se enquadra na lógica soberanista por ser uma iniciativa brasileira individual e isolada buscando direitos de exploração dos minérios presentes no solo e subsolo marinho da região. Aquino *et al* (2016, p.8) afirma que o plano de exploração da ERG “[...] foi instigado por interesses econômicos, mas principalmente pelos interesses estratégicos brasileiros. [...] caso o Brasil não lançasse o projeto de exploração [...] outros teriam o feito [...]”, os interesses envolvidos são exclusivamente do Estado brasileiro, demonstrando o caráter soberanista do projeto.

Para os fins da análise proposta no presente trabalho, a observância do enquadramento da ZOPACAS e da ERG em termos de projetos de hegemonia consensual brasileira é necessária. Para isso, será analisada a situação dos projetos com relação aos critérios de hegemonia consensual previamente delimitados. Logo, a presente seção tentará responder às perguntas levantadas de acordo com a existência de cada critério, como: o projeto é dissociado de um ator específico? Os custos do projeto são arcados por um ator principal? Há um objetivo

compartilhado entre os integrantes do projeto? Os atores envolvidos trabalham de forma autônoma? Os Estados se envolvem de forma ativa e voluntária? Há o avanço dos interesses dos diferentes Estados pertencentes ao projeto? Assim, ao analisar os dois casos individualmente partindo dos mesmos critérios, será possível observar a forma como a hegemonia consensual brasileira está erguida na região do Atlântico Sul, e se ambos os projetos correspondem à tal estratégia.

### **3.2.1 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é aqui entendida como um projeto de abordagem cooperativa. Um foro multilateral que integra os países que dividem o Atlântico Sul. Tais países se juntaram sob alguns objetivos específicos e, ao longo dos anos, trabalham para o incremento e avanço do foro. As subseções a seguir buscarão trabalhar com cada critério aplicado ao projeto da Zona.

#### **3.2.1.1 Projeto dissociado de um ator específico**

A análise feita apontou que, devido ao caráter não coercitivo e dominante da hegemonia consensual, o projeto não pode estar focado em um único ator, ele permite que haja uma descentralização da figura principal pois existe mais liberdade e oportunidades de ação entre os atores integrantes do projeto. A Resolução das Nações Unidas na qual se constitui a Zona, em seu primeiro parágrafo aponta a determinação dos povos pertencentes ao Atlântico Sul, sua independência, soberania e integridade territorial (ONU, 1986, p.21), o que já demonstra uma não centralização do projeto das ZOPACAS. No mesmo documento, há menção da promoção de cooperação igualitária entre todos os Estados da região.

Assim, a concepção da ZOPACAS por si só já estabelece uma conexão entre todos os países que compartilham o Atlântico Sul, e não foca em apenas um ator principal. Não há um Estado que acumule poder de forma exclusiva e soberana com o intuito de subjugar os demais, logo, não existe a relação entre soberano e subalternos. Nesse ambiente, todos os atores desfrutam de certa independência e trabalham conjuntamente em prol de um mesmo projeto de forma coordenada.

A criação e reativação da Zona, apontadas no capítulo dois, reforçam o entendimento de que o projeto não se centraliza em um único ator, uma vez que em diferentes momentos da história, distintos atores possuíram maior ou menor protagonismo. Na criação, foi possível ver

um grande engajamento brasileiro e argentino (PIMENTEL, 2015). O Brasil, em especial, se mostrou declaradamente como uma liderança do projeto junto às Nações Unidas, na XLI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1986 o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Roberto de Abreu Sodré, disse, em seu discurso de abertura, que “a iniciativa sobre a Zona de paz e Cooperação do Atlântico Sul prefigura importante esforço coletivo, do qual o Brasil procura apenas ser um intérprete.” (SODRÉ, 1986, p.476). Apontar o Brasil como um intérprete de tal esforço coletivo ressalta o papel de liderança que o país estava disposto a desempenhar naquele momento. No entanto, quando a ZOPACAS precisou ser revitalizada, não foi o Brasil que despontou como ator principal, mas sim Angola convocando uma nova reunião.

Logo, partindo da abordagem feita e considerando que um projeto dissociado de um ator específico é fundamental para a construção e consolidação de uma hegemonia consensual, é possível dizer que a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul se enquadra na análise desse critério.

### 3.2.1.2 Custos

A relação da ZOPACAS e os custos agregados para que o projeto se mantenha pode ser um tanto quanto complexa. Como visto, houve um receio por parte do Brasil no período da revitalização da Zona, em 2007, com relação ao seu engajamento no projeto, uma vez que se esperava um posicionamento de *paymaster* do país (PIMENTEL, 2016, p.219-130). Ou seja, dentro dos integrantes da ZOPACAS o Brasil é o país economicamente mais relevante, o que gera certa expectativa com relação à atribuição dos gastos para manutenção de um projeto. Assim, em 2007, o país recuou por não querer gerar tais expectativas nos países parceiros. No entanto, cabe retomar o critério elaborado anteriormente a respeito dos custos, no qual se diz que com o tempo a provisão dos bens coletivos para o projeto é compartilhada entre todos os membros (BURGES, 2008, p.74).

E, para além dessa perspectiva, o que também se faz importante compreender é a capacidade que o Estado tem de arcar com tais custos. Isso permite que ele consolide uma hegemonia consensual. Tal capacidade é observável no caso brasileiro. O país fez diversos investimentos direcionados à banda africana do Atlântico Sul em termos de comércio, infraestrutura, entre outros. Durante a administração Lula, por exemplo, diversas empresas brasileiras se instalaram em países africanos, com o intuito, além dos econômicos, de fortalecer os laços com os países do continente (VILAS-BÓAS, 2011, p.3). Essas ações de investimento

também possibilitam que o país se consolide como uma liderança na região, e estão diretamente atreladas à capacidade de arcar com os custos da fortificação da ZOPACAS.

Há também o caso das cooperações técnicas, que da mesma forma sinalizam a capacidade do Brasil em prover bens coletivos na região. A cooperação técnica-militar entre Brasil e Namíbia é um exemplo que visava promover, em termos de defesa, cooperação, pesquisa, desenvolvimento, apoio em termos logísticos, aquisição de produtos de defesa, e compartilhamento de conhecimento e experiências (HAGE *et al.*, 2018, p.10). A parceria entre os dois países foi ainda mais fortalecida nos governos FHC e Lula. Esse tipo de cooperação “[...] pode ser vista não apenas como meio eficaz para a consecução da política externa do Brasil para a África, mas também como estratégica para sua inserção internacional e consequente projeção de poder nesse oceano.” (HAGE *et al.*, 2018, p.9).

Logo, ao observar o critério de custos, o caso da ZOPACAS para o Brasil corrobora com a ideia de que não necessariamente o país líder precisa arcar de fato com o ônus econômico, a simples condição de realizar tal feito o consagra dentro do critério. Da mesma forma, essa condição pode se expressar em outros projetos de investimentos e cooperação com os Estados pertencentes ao projeto.

### **3.2.1.3 Objetivo Compartilhado**

Ao questionarmos a respeito da existência ou não de um objetivo compartilhado entre os Estados membros no projeto das ZOPACAS, cabe o retorno à Resolução 41/11 das ONU. A mesma em seu texto aponta para o objetivo maior e principal da Zona, que é compartilhado por todos os seus membros: a não militarização da região e o afastamento de ingerências externas (ONU, 1986, p.21-22).

Pimentel (2015) afirma que 1982 é o ano que marca a fase originária da ZOPACAS com a Guerra das Malvinas sendo o evento que capitalizou o projeto, pois o conflito “[...] reorientou as percepções entre os países da região, principalmente no tocante às identidades de segurança que guiavam o pensamento estratégico de Brasil e Argentina.” (Ibidem, p.120). Isso também potencializou as relações entre Buenos Aires e Brasília, com uma mudança na percepção de ameaças, que é o ponto central para que a Resolução 41/11 da ONU seja feita. Os países estreitaram seus laços, o que em última instância possibilitou uma cooperação maior em prol do projeto da ZOPACAS pois entendeu-se que uma coordenação regional era a melhor escolha para evitar uma dominação extrarregional do Atlântico Sul. Assim,

A aventura argentina no caso das Malvinas promoveu uma transformação importante na percepção dos países da região, em relação ao Atlântico Sul. Apesar de Buenos Aires ter sido o agente agressor, os países da região, sobretudo, Brasil e Argentina, passaram a perceber as “potências extrarregionais” como as maiores ameaças ao espaço atlântico. Não se tratava mais somente da ameaça soviética, mas a tese da geopolítica regional passava agora pelas potências ocidentais do Atlântico Norte: EUA, Inglaterra e França passariam a figurar, no imaginário dos países da região, como agressores em potencial. (PIMENTEL, 2015, p.122)

A primeira reunião ministerial da ZOPACAS que ocorreu no Rio de Janeiro em 1987 apresentou diversos outros objetivos que, apesar de não serem o principal, derivaram dos debates levantadas. Assim, em seu discurso na XLIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1988, o então ministro brasileiro Roberto de Abreu Sodré fez certo resumo das questões principais tratadas na reunião, e que nos apresentam tais objetivos derivados.

Coincidimos em relação a importantes questões. Apoiamos os esforços de pacificação na África Austral. Preocupa-nos o fato de que, apesar de reiterados apelos desta Assembleia, ainda não tiveram início negociações sobre todos os aspectos relativos ao futuro das ilhas Malvinas. Julgamos necessária a adoção de medidas concretas, em especial por parte dos Estados militarmente significativos, para assegurar a não-introdução de armas nucleares ou de outras armas de destruição em massa e a redução de presença militar estrangeira na Zona de Paz e de Cooperação. Amplas são as possibilidades de ação conjunta em favor do desenvolvimento. Identificamos na preservação do meio ambiente, na necessidade de evitar o dumping de resíduos tóxicos e na implementação das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar expressivos pontos de interesse comum. As conclusões da Reunião do Rio de Janeiro, estou convencido, hão de merecer apoio generalizado dos Estados-membros da ONU. (SODRÉ, 1988, p.494.)

No mesmo sentido, a declaração do Plano de Luanda após a revitalização de 2007 reforça diversos objetivos que continuaram sendo compartilhados entre os países da Zona. Dentro das questões que foram sinalizadas pelos países estão pontos como defesa dos direitos humanos, manutenção da paz, cooperação comercial, combate ao crime e às drogas, entre outros. Problemas que atravessavam diversos países da Zona no período e mereciam um olhar

em conjunto. A carta diz que todos os pontos debatidos foram acordados entre os países que se comprometeram com as implementações de soluções necessárias (ONU, 2007).

Logo, a Zona, sobretudo, existe para que seja outorgado aos países que compartilham o Atlântico Sul a soberania da região, sem a eclosão de conflitos, mas também cria um espaço de diálogo para que os países possam debater diversas questões que são comuns a eles. Essas questões criam outros objetivos que são compartilhados pelos membros da Zona. Observamos então que há sim um objetivo comum compartilhado entre as partes; e esse objetivo comum é utilizado como um instrumento para alcançar os objetivos individuais dos países da ZOPACAS.

### **3.2.1.3 Atores trabalhando de forma autônoma**

Como visto, devido ao caráter não dominante da hegemonia consensual os atores envolvidos no projeto podem atuar de forma autônoma. Esse modelo de liderança inclusiva, analisado por Sean Burges, possui uma característica que se enquadra no caso da ZOPACAS, a ideia de que inicialmente o Estado líder é sim indispensável para a estabilização do projeto, no entanto, ao longo do tempo, a predominância dos Estados se alterna.

Ao analisar o critério de objetivos compartilhamos, reafirmamos que a Zona foi um projeto com iniciativa brasileira que concretizou os esforços do país em prol de uma concertação sul-atlântica (BARBOSA, 2015, p.86), no entanto, durante seus anos de existência, tem refletido em maior ou menor grau um posicionamento preponderante de outros países. Mais uma vez, um exemplo dessas fases é a própria revitalização da ZOPACAS em 2007 que, como mostrado no critério da não associação do projeto a um único ator, foi liderada por um dos países com menor engajamento na questão de defesa da região, Angola.

Assim, a autonomia deve ser entendida como a possibilidade de agir de forma livre dentro do projeto hegemônico, sem coerção ou limitações por parte de outro ator. Logo, partindo da ideia de que o projeto da ZOPACAS possui fluidez no que diz respeito as ações dos atores envolvidos, é possível dizer que os atores que agem na Zona agem de forma autônoma, o que reforça o caráter consensual do projeto.

### **3.2.1.4 Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados**

Aqui, vale dividirmos o presente critério em duas partes: envolvimento ativo e envolvimento voluntário. De fato, tendo em vista o objetivo específico da ZOPACAS, sua

característica de cooperação e os objetivos traçados, todos os Estados se comprometem de forma voluntária na manutenção da região nos moldes da Resolução 41/11. A primeira reunião ministerial da ZOPACAS — Rio, 1987 — celebrava a espontaneidade dos Estados membros em fazer com que os postulados da Resolução 41/11 da ONU ganhasse algum tipo de corporeidade na região. Em seu discurso na XLIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1988, o então Ministro Roberto de Abreu Sodré afirmou que o diálogo criado na reunião foi estabelecido de forma franca e igualitária (SODRÉ, 1988, p.494). Em todo o discurso do ministro e no documento final da reunião de 1987 é possível ver que de forma voluntária os Estados ali se reuniam para debater questões comuns ao grupo.

No entanto, muito devido aos períodos de inércia e a falta de institucionalização da ZOPACAS, a envolvimento ativo dos Estados membros não é uma realidade expressiva como a voluntariedade. Os países acabam buscando outros meios de diálogo e solução para problemáticas que poderiam ser resolvidas no âmbito da Zona. Um exemplo são os crimes em alto mar no Golfo da Guiné. Dos países que integram o Golfo oito também são membros da ZOPACAS, sendo eles: Libéria, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial e Gabão. A região do Golfo sofre instabilidade sobretudo devido aos crimes em alto mar que o acometem, e que, devido a região marítima que se localizam, estão em águas jurisdicionais onde envolve-se questões de soberania desses países (ZUCATTO e BAPTISTA, 2014, p.543). A instabilidade causada na região devido aos crimes em águas jurisdicionais “[...] significa um perigo real para os países da região e sua dependência nas fontes de recursos naturais e no comércio [...] Ou seja, é uma questão de interesse direto dos países e fundamental para sua sobrevivência e soberania.” (Ibidem).

É de se pensar que este foro seria a escolha principal dos países que também são membros da ZOPACAS para tratar de tal problemática, especialmente porque tais crimes afetam o status pacífico da região do Atlântico Sul — uma das bases conceituais trazidas pela Resolução 41/11. No entanto, o que se vê é uma forte atuação de potências extrarregionais como os EUA; o lançamento do Comando da África (AFRICOM<sup>45</sup>), e a utilização da OTAN para pacificação da região são exemplos. Ao mesmo tempo, os países do Golfo se utilizam de companhias privadas de segurança para lidar com os crimes (ZUCATTO e BAPTISTA, 2014, p.547-548).

A presente pesquisa não tem como foco o aprofundamento no debate das instabilidades e os atores envolvidos na questão do Golfo da Guiné; mas busca aqui ressaltar que ambas as

---

<sup>45</sup> Sigla do original *African Command*.

atuações das potências extrarregionais e das companhias privadas de segurança, são extremamente criticáveis por possuírem interesses escusos. Nossa análise então se debruça em salientar a escolha por essas medidas de solução e não pela ZOPACAS. Isso aponta para o critério de envolvimento ativo dos estados membros, pois por vezes a forma de solução das problemáticas da região não é com base no que o fórum da Zona poderia realizar. Assim, não é possível dizer de forma concreta se há um ativismo de atuação entre os estados membros da ZOPACAS.

### **3.2.1.5 Avanço dos interesses dos diferentes Estados**

Um único projeto criado nas bases de uma hegemonia consensual pode carregar diversos interesses individuais de seus integrantes, mesmo que os interesses do Estado líder sejam preponderantes. No caso da ZOPACAS tal fator é visível quando olhamos para questões específicas como a revitalização do projeto em 2007. Como observado no capítulo dois, após alguns anos de inércia das atividades da ZOPACAS, Angola assume a presidência rotativa da Zona e sedia uma nova reunião. Naquele momento, diferentemente do período de criação da Zona, a reativação da ZOPACAS era fundamental para que Angola pudesse melhorar sua imagem no campo internacional, devido ao histórico caótico da longa guerra civil, e ampliar sua inserção internacional.

“Quando da criação da ZOPACAS, Angola foi relutante em aderir ao pacto, tendo em vista seu receio de que este enfraquecesse seu governo e favorecesse as ações externas nas suas fronteiras. Após o fim da guerra civil angolana, em 2002, o país inicia um processo de reconstrução da infraestrutura e reinserção no sistema internacional. A partir do final da primeira década dos anos 2000, Angola desponta como uma economia com níveis de crescimento expressivos e com altos investimentos em setores militares, evidenciando [...] o seu desejo de se posicionar como liderança na região.” (CARVALHO e SCHUTZ, 2019, p.83)

A reunião da ZOPACAS então teve como cerne as aspirações e interesses angolanos, ao mesmo tempo que outras questões foram elaboradas. O resultado foi a criação do Plano de Ação de Luanda que, entre outros pontos, “[...] definiu uma agenda tripla: desarmamento e não-proliferação; cooperação para o desenvolvimento e temas econômicos” (CARVALHO e SCHUTZ, 2019, p.83). Essa agenda do Plano de Ação de Luanda servia para direcionar em quais áreas havia a necessidade de intensificação dos esforços de cooperação (CARVALHO e

NUNES, 2014, p.6), ao mesmo tempo formou-se grupos de trabalho para cooperação em diferentes áreas, desde às econômicas às ambientais.

Além disso, a declaração final da reunião ministerial da Zona de 2007 aponta uma questão que era mais específica aos países africanos membros. No mês de setembro do ano 2000 os países membros da ONU estabeleceram um grande compromisso socioeconômico para o combate à extrema pobreza e questões relacionadas; foram oito metas que deveriam ser perseguidas pelos países membros das Nações Unidas. As metas eram: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças; garantir sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (REZENDE, 2007). Nesse sentido, o documento final do encontro de Luanda aponta a seguinte preocupação:

Express concern that Africa is the only continent currently not on track to achieve any of the goals of the United Nations Millennium Declaration by 2015, and in this regard emphasize that concerted efforts and continued support are required to fulfill the commitments and to address the special needs of Africa. (ONU, 2007)

Tal questão reafirma a ideia de que em uma ordenação de caráter consensual é possível atingir objetivos que sejam particulares a um único país, ou a um grupo de países pertencentes ao projeto. A preocupação apresentada na reunião ministerial de Luanda não se ligava a todos os países membros da Zona, mas impulsionava uma problemática particular que haveria de ser tratada no esteio da ZOPACAS. Logo, a revitalização da Zona em 2007 acompanha um interesse real angolano em termos de angariar capital político internacional por meio de uma projeção internacional, e uma preocupação africana. Tal fato corrobora com a visão do critério analisado, que um projeto de hegemonia erguido sobre uma perspectiva consensual permite que os interesses particulares dos Estados pertencentes ao projeto sejam alcançados, sem necessariamente o interesse também ser do Estado líder.

### **3.2.1.6 Considerações Parciais da Aplicação dos Critérios à ZOPACAS**

As subseções anteriores tiveram como objetivo aplicar os critérios de hegemonia consensual levantados ao caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a fim de observar a adequação ou não do projeto à hipótese do Brasil como uma liderança em seu entorno

estratégico com características consensuais. Os critérios são elementos para verificação da hipótese levantada. Assim, o que se pode observar é a existência de um potencial da Zona como uma iniciativa brasileira no seu entorno estratégico marítimo com caráter consensual. A ideia de tratar a ZOPACAS como um fórum de grande potencial se baseia na adequação dela em grande parte dos critérios, mas, como foi possível observar, ainda existe um caminho a ser perseguido pelos membros que integram a Zona. Sobretudo, a ZOPACAS precisa ser o fórum de escolha principal das partes para resoluções de problemas regionais; além disso, os períodos de inatividade da ZOPACAS contribuíram para o desengajamento da proposta, permitindo que outros atores não pertencentes à região, se aproximassem com tentativas de soluções.

### **3.2.2 Elevação do Rio Grande**

A Elevação do Rio Grande é aqui entendida como um projeto de abordagem soberanista. Um projeto individual brasileiro que expressa um caráter expansionista e de projeção de poder para os oceanos. O projeto da ERG é um reflexo de uma política brasileira em prol do Atlântico Sul, que abrange política de defesa, política externa e política econômica. As subseções a seguir buscarão trabalhar com cada critério aplicado ao projeto da ERG.

#### **3.2.2.1 Projeto dissociado de um ator específico**

A ideia já apresentada aborda os maiores níveis de liberdade e oportunidades que os Estados membros desfrutam dentro de um projeto com base na hegemonia consensual, e que o resultado disso é a criação de um ambiente de compartilhamento e dissociação de um único ator dentro do projeto. Aqui, porém, para uma melhor análise do caso da Elevação do Rio Grande, é necessário pensar o projeto da Elevação como parte integrante de um movimento internacional direcionado às explorações dos fundos marinhos e expansão de territórios marítimos. Nesse contexto, a ação de exploração da região da Área dá-se como uma tendência global pós-CNUDM de 1986. De acordo com a ISA, atualmente existem 22 contratantes para períodos de 15 anos de exploração de nódulos poli metálicos, sulfetos poli metálicos e crostas de ferromanganês ricas em cobalto no fundo do mar (ISA, 2023).

Os contratantes junto à *International Seabed Authority* representam diferentes regiões do globo, sendo eles: Interoceanmetal Joint Organization (IOM), que é um consócio estabelecido

entre Bulgária, Cuba, República Tcheca, Polônia, Rússia e Eslováquia para conduzir exploração, avaliação e exploração de nódulos poli metálicos na região mais a nordeste do Pacífico; JSC Yuzhmorgeologiya, que pertence ao governo russo; Government of the Republic of Korea; China Ocean Mineral Resources Research and Development Association; Deep Ocean Resources Development Co. Ltd., que possui como maior investidor a estatal japonesa Japan Oil, Gas and Metals National Corporation (JOGMEC); Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer; Government of India; Federal Institute for Geosciences and Natural Resources, um instituto federal alemão; Nauru Ocean Resources Inc., financiada pelo governo da República de Nauru; Tonga Offshore Mining Limited; Global Sea Mineral Resources NV, uma subsidiária belga; UK Seabed Resources Ltd.; Marawa Research and Exploration Ltd.; Ocean Mineral Singapore Pte. Ltd.; Cook Islands Investment Corporation; China Minmetals Corporation; Beijing Pioneer Hi-Tech Development Corporation; Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation; Government of Poland; Japan Organization for Metals and Energy Security; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais S.A.; e Blue Minerals Jamaica Ltd.

Os contratos junto à ISA representam um movimento global de aumento das explorações da Área Internacional dos Fundos Marinhos, assim, é possível perceber que a Elevação do Rio Grande, vista no ambiente macro do SI, integra um projeto global, onde há a introdução de outros países na condução do projeto. Logo, mesmo partindo de um caráter soberanista, a ERG também possui um viés de cooperação quando analisada na perspectiva internacional e, dentro dessa análise, o projeto não está focado em um único ator, sendo a interpretação de líder aqui mais difusa. Propõe-se então que há sim a adequação da ERG no presente critério, mas apenas se o projeto for observado nessa perspectiva global.

Dentro da perspectiva individual do projeto não seria possível a aplicação uma vez que haveria a exclusão da participação de outros atores, pois, individualmente, há uma intenção brasileira de afastamento de outros atores na região sul atlântica, garantindo soberania brasileira, o que corrobora com a ideia da construção da chamada Amazônia Azul, que é um projeto paralelo e complementar à ERG (SOIS e JÚNIOR, 2011, p.116). Vale ressaltar que, mesmo havendo tal ideia de cooperação multilateral, é difícil enquadrar a ERG em uma cooperação sul atlântica, até mesmo porque são poucos os países da região que possuem projetos semelhantes.

### 3.2.2.2 Custos

O critério da capacidade do Estado líder em arcar com os custos do projeto de hegemonia consensual é aplicável ao caso da Elevação do Rio Grande. O Livro Branco de Defesa Nacional (2019, p.30) aponta que “o Brasil tem forte vinculação com o mar, o que o leva a exercer uma natural influência sobre o Atlântico Sul [...]”, dessa forma, o país se dedica em iniciativas que aumentem essa influência. Para tal, é necessário assumir custos diretos e estar disposto a assumir demais custos que possam surgir para a manutenção do projeto.

As expedições na ERG necessitam de muitos investimentos em termos de tecnologia, pessoal, equipamentos etc. Um dos maiores problemas que o Brasil enfrenta, por exemplo, é a falta de embarcações apropriadas, que geram um aumento considerável dos custos das expedições uma vez que o país precisa alugar embarcações, e o contrato de aluguel da embarcação feito inicialmente com duração de cinco anos custou 11 milhões de reais ao governo brasileiro (AQUINO *et al.*, 2016, p.9-10).

Assim, o Brasil ao enfrentar essa problemática e “pensando nas oportunidades existentes no oceano e na necessidade de consolidar sua soberania científica e tecnológica [...]” (Ibidem, p.10) criou uma cooperação entre agências estatais — Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação, MD e MB — e empresas — Vale e Petrobras — com o intuito de adquirir um navio de pesquisas hidroceanográfico, o Vital de Oliveira (Ibidem). A aquisição dessa embarcação demonstrou não só a capacidade brasileira em arcar com os custos necessários para a consolidação do projeto da ERG, mas também sua posição privilegiada no Atlântico Sul em termos de pesquisas oceanográficas.

Como abordado no capítulo dois, a presença brasileira no Atlântico Sul por meio da ERG é uma questão político-estratégica. Neste íterim diversos tipos de investimentos são requeridos. Aquino *et al* (2016, p.10) ainda aponta que, em termos de custos, o Brasil precisará investir em aperfeiçoamento de pessoal, com aumento de oportunidades de capacitação; ao mesmo tempo, o investimento em tecnologia é fundamental, pois no mundo grande parte da tecnologia utilizada para essa atividade é oriunda das tecnologias de extração de petróleo, pois não há tecnologias específicas. Logo, “os países que desenvolveram uma tecnologia para exploração de nódulos poli metálicos entre 4.000 e 6.000 metros de profundidade terão conquistado os oceanos sob o ponto de vista tecnológico e estratégico” (SOUZA, 2000, p.463).

Considerando então o critério de custos e o conceito que envolve não apenas o gasto com o projeto em si, mas também as condições de arcar com tais gastos, é possível dizer que, no que diz respeito à Elevação do Rio Grande, o brasileiro tem se mostrado capaz e intencionado

em arcar com os custos necessários, buscando parcerias e tentando diminuir seu déficit em termos de investimento na área.

### 3.2.2.3 Objetivo compartilhado

Para aplicação do presente critério será retomada a ideia da Elevação do Rio Grande como parte de uma tendência internacional que gera cooperação. Assim, será observado que os objetivos particulares da ERG se concatenam com objetivos da comunidade internacional.

Com o projeto da Elevação do Rio Grande o Brasil persegue alguns objetivos como fortalecer sua presença no Atlântico Sul de forma a garantir o bem-estar das futuras gerações brasileiras (SOUZA, 2000, p.463). Ao mesmo tempo, como apontado no capítulo dois, há um objetivo nacional em termos de ampliação do seu território marítimo para além das 200 milhas náuticas definidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, tal objetivo corrobora com o primeiro em termos de aumento da presença nacional no Atlântico Sul. Aquino *et al* (2016, p.11) aponta que:

[...] o Brasil poderia pedir um aumento da sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) junto à ONU, caso comprove que a Elevação do Rio Grande faz realmente parte do seu território. [...] é necessário olhar estrategicamente para o Mar Brasileiro, e observar que a exploração na Elevação do Rio Grande é uma oportunidade de expandir socioeconomicamente. (AQUINO *et al*, 2016, p.11)

A afirmação do autor se alinha com o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) que foi responsável por “[...] determinar a área oceânica compreendida além da Zona Econômica Exclusiva, na qual o Brasil exercerá os direitos exclusivos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e do subsolo [...]” (PEREIRA, 2018, p.45). A Elevação do Rio Grande então representa mais um passo dentro do processo de ampliação do território marítimo nacional. Nesse mesmo sentido, especialmente após a Convenção de 1982, uma série de países seguiram com seus pedidos junto à Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental, apresentando seus estudos a respeito da PC dentro dos padrões estabelecidos pela CLPL. França, México, Bahamas, Noruega, entre outros.

Dos países que dividem o Atlântico Sul, os 24 membros da ZOPACAS fizeram suas respectivas submissões: África do Sul em cinco de maio de 2009 (ONU, 2017); Angola em seis de dezembro de 2013 (ONU, 2013); Argentina em 21 de abril de 2009 (ONU, 2016); Benin e

Togo, de forma conjunta, em setembro de 2018 (ONU, 2018); Brasil em 17 de maio de 2004 (ONU, 2004); Cabo Verde, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Senegal e Serra Leoa, de forma conjunta, em 25 de setembro de 2014 (ONU, 2014); Camarões em 11 de maio de 2009, Congo em 12 de maio de 2009, Gabão em 12 de maio de 2009, Guiné-Equatorial em 14 de maio de 2009, República Democrática do Congo em 11 de maio de 2009, São Tomé e Príncipe em 13 de maio de 2009 (ONU, 2022); Costa do Marfim em oito de maio de 2009 (ONU, 2009a); Gana em seis de maio de 2009 (ONU, 2013); Libéria em 23 de outubro de 2018 (ONU, 2018); Namíbia em 2009 (ONU, 2009b); Nigéria em sete de maio de 2009 (ONU, 2009c); e Uruguai em sete de abril de 2009 (ONU, 2016).

Essa movimentação dos Estados, tanto regionalmente quanto internacionalmente revelam uma tendência do SI da qual o Brasil se integrou. Nesse sentido, os objetivos que retomam a extensão da PC perseguem a ideia de aumento da presença nos mares com consolidação de soberania. Ao alcançar o direito de extensão da sua PC, o Estado costeiro passa a exercer direitos de soberania plena na região, tendo exclusividade de exploração e aproveitamento dos recursos ali presentes (OBREGÓN e GUAITOLINI, 2019, p.651). Mesmo que o Estado escolha não explorar tal região, nenhum outro poderá fazê-lo sem consentimento prévio. Dessa forma, é possível consentir que o objetivo da ERG de consolidar a presença brasileira no Atlântico Sul e afastar ingerências externas se concatena com um objetivo mais geral perseguido pela comunidade internacional.

Outro objetivo que pode ser alcançado por meio do projeto da ERG é, como já observamos, o afastamento de ingerências externas no Atlântico Sul e consequente consolidação brasileira na região. O país passa a ter um posicionamento pioneiro nas águas sul atlânticas podendo então proteger os recursos da região e impedir que futuramente outros Estados portadores das tecnologias necessárias venham a explorar tais recursos, considerando que embarcações estrangeiras já teriam rondado a região com o intuito de explorá-las (AQUINO *et al*, 2016, p.12). Como visto, os países da região sul atlântica têm perseguido o mesmo objetivo que o Brasil em termos de manutenção da região sob a exigência dos países que nela se encontram.

A preservação ambiental da região também se apresenta como um objetivo brasileiro direcionado à Elevação do Rio Grande e que é compartilhado no SI. O artigo 145 da Convenção aponta que no que se refere às atividades na Área é preciso assegurar de forma eficaz a proteção do meio marinho, pois as atividades na região podem causar danos ambientais incalculáveis (CNUDM, 1982). Assim, ainda de acordo com Aquino *et al* (2016) com relação às atividades na ERG, o Brasil assume uma posição protecionista em termos marítimos-ambientais no

cenário internacional. Isso, se associa à obrigatoriedade de proteção e preservação do meio marinho trazida pela CNUDM. Tal objetivo brasileiro segue no esteio das provisões das Nações Unidas para o ambiente marítimo, o que se expressa tanto na Agenda 2030 para o Desenvolvimento quanto na Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030 é um plano de ação que busca fomentar o desenvolvimento sustentável com vistas à erradicar a pobreza, manter a paz e utilizar os recursos naturais de forma responsável. O âmago da Agenda também trabalha os ideais de uma utilização sustentável do mar (ONU, 2015). Ao mesmo tempo, a chamada Década dos Oceanos, 2021 à 2030, busca erguer uma estrutura de apoio ao gerenciamento sustentável dos Oceanos. Tais iniciativas apontam para uma tendência global e um objetivo compartilhado de preocupação com a preservação do ambiente marinho, na tentativa de buscar um desenvolvimento sustentável, permitindo às futuras gerações acesso aos mesmos recursos.

Os objetivos apresentados são apenas alguns dos que se relacionam ao projeto de hegemonia brasileiro direcionado à Elevação do Rio Grande, analisando a Elevação então como parte integrante de um cenário global e regional voltado para exploração dos fundos marinhos e expansão de presença nacional no mar, é possível observar que existem objetivos compartilhados entre os Estados que participam e possuem as mesmas ações que às brasileiras.

#### **3.2.2.4 Atores trabalhando de forma autônoma; Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; e Avanço dos interesses dos diferentes Estados**

Aqui os critérios “atores trabalhando de forma autônoma”, o do “envolvimento ativo e voluntário de outros Estados”, e o do “avanço dos interesses dos diferentes Estados” serão trabalhados de forma conjunta devido a forma como eles se enquadram ao projeto da Elevação do Rio Grande. A síntese inicial dos critérios nos leva ao entendimento de que a participação de outros Estados no projeto é fundamental, assim, uma análise puramente individualizada da ERG excluiria a possibilidade de adequação dos presentes critérios ao projeto brasileiro. No entanto, como já visto, aqui a ERG tem sido analisada como um projeto que pertence à uma tendência do SI, sendo assim, pertencente à um cenário maior. Para aplicar então os três critérios ao caso da Elevação, vale retomarmos o exposto no capítulo dois sobre a Amazônia Azul ser um projeto complementar à ERG. Esse projeto gera externalidades na vizinhança sul atlântica inspirando outros Estados a seguir os mesmos tipos de ação. Nesse sentido, surge, na Argentina, o projeto da Pampa Azul.

Con la firme convicción enfocada en la búsqueda sistemática de ampliación y fortalecimiento de nuestra soberanía nacional, y a través del aprovechamiento y puesta en valor de los recursos científicos y tecnológicos propios, la ex-Presidenta Cristina Fernández de Kirchner lanza en abril de 2014 el programa Pampa Azul, iniciativa de investigación científica estratégica enfocada en el Mar Argentino. (SALA, 2018, p.3)

O projeto da Pampa Azul se assemelha ao da Amazônia Azul não apenas pelo jogo de palavras na utilização de uma vegetação expressiva refletiva para o mar, mas, como visto na citação acima, também em seus propósitos e objetivos. As iniciativas político-estratégias se dão no esteio da consolidação da soberania nacional para além da porção seca do território. Assim também, a defesa nacional se expressa como um poderoso motor desse tipo de projeto. A Amazônia Azul, como visto no capítulo dois, possui uma vertente de soberania que trata justamente da defesa e segurança da região. No mesmo sentido, a Pampa Azul possui forte vertente de defesa dos interesses argentinos na região oceânica, se expressando inclusive nos documentos oficiais de defesa do país (REYES, 2021, p.25). E, da mesma forma como acontece com a Amazônia Azul e a Elevação do Rio Grande, Reyes (2021) ainda relaciona a Pampa Azul com as ações em prol da ampliação da PC argentina.

Sendo então o projeto da Amazônia Azul pertencente ao mesmo escopo e abordagem da Elevação do Rio Grande para a presente pesquisa, podemos observar que gerou-se uma externalidade com relação ao projeto em si, mesmo ele sendo de caráter soberanista. A externalidade se dá pela influência gerada na região, onde outros países além do Brasil buscaram realizar projetos semelhantes e de igual impacto para as políticas marítimas nacionais. De acordo com o dicionário Aurélio, externalidades podem ser situações resultantes da tomada de decisões por uma parte, que gera custos ou benefícios para outras partes; assim, enxergamos a ERG e a Amazônia Azul como produtoras de externalidades positivas para a região, gerando então um ambiente hegemônico brasileiro com bases consensuais.

Voltando então aos critérios “atores trabalhando de forma autônoma”, “envolvimento ativo e voluntário de outros Estados”, e “avanço dos interesses dos diferentes Estados” podemos analisar que há a adequação do projeto da ERG aos mesmos quando pensamos o projeto no escopo regional e até mesmo internacional. O projeto é sim soberanista pois, como apresentado, ele permite ao Brasil alcançar um dos seus principais objetivos que é determinar soberania e autonomia em águas sul atlânticas, considerando que “a busca pela ampliação da soberania no mar é de vital importância para um Estado costeiro, em especial ao Brasil [...]” (OLIVEIRA,

2019, p.10). Porém, as externalidades que ele gera permite que outros atores participem no cenário macro. O conceito da hegemonia consensual trabalha com uma liderança inclusiva, e os critérios apresentados se debruçam sobre essa ideia que pode ser lida na ERG.

Retomando a ideia de Sean Burges (2008) vemos que a hegemonia consensual trata da hegemonia como uma estrutura permanente, constante e abrangente, desvinculando a hegemonia do poder hegemônico em si, e então permitindo que os atores envolvidos trabalhem de forma espontânea. Nesse sentido, por meio da ERG todo o escopo criado ao redor desse projeto, há uma participação autônoma dos atores no nível regional pois os outros Estados se espelham na ação brasileira, mesmo que o projeto seja mais individualizado. Aqui cabe novamente a divisão do critério de envolvimento ativo e voluntário dos Estados em duas partes: envolvimento ativo e envolvimento voluntário. Voluntariamente sim os Estados, como a Argentina, se envolvem na ideia projetada pela ERG e a Amazônia Azul, mas ativamente, devido ao caráter soberanista do mesmo, não é possível observar tanto engajamento das partes. Assim também, o critério de avanço dos interesses dos diferentes Estados é aplicável ao caso da ERG, pois, como visto com o exemplo da Pampa Azul, há o compartilhamento de interesses mais gerais, mas também há a busca por interesses mais individualizados.

### **3.2.2.3 Considerações Parciais da Aplicação dos Critérios à ERG**

As subseções anteriores tiveram como objetivo aplicar os critérios de hegemonia consensual levantados ao caso da Elevação do Rio Grande, a fim de observar a adequação ou não do projeto à hipótese do Brasil como uma liderança em seu entorno estratégico com características consensuais. Os critérios são elementos para verificação da hipótese levantada. Assim, o que se pode observar é a existência de um potencial da ERG como uma iniciativa brasileira no seu entorno estratégico marítimo com caráter consensual. A ideia de tratar a ERG como um projeto potencialmente levantado com bases na hegemonia consensual se dá pois, ao analisar o Elevação a partir de um cenário macro, vemos que ela se enquadra em um perspectiva mais global de cooperação por pertencer ao um quadro de tendências regionais e globais. Nesse sentido, foi possível observar que, em maior ou menor grau à adequação da projeto aos critérios levantados.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES DA ANÁLISE FEITA

Para sintetizarmos o intuito do presente capítulo, é necessário lembrarmos dois pontos: o objetivo principal da pesquisa, e um dos objetivos secundários. O objetivo principal é analisar o uso da estratégia de hegemonia consensual pela Política Externa Brasileira como forma de inserção no Atlântico Sul; e um dos objetivos secundários é identificar a adequação da ZOPACAS e da ERG à estratégia brasileira para a região e sua aplicação aos critérios de hegemonia consensual. Com isso em mente, cabe pensarmos se então o Brasil pode ou não ser entendido como uma liderança em seu entorno estratégico com base no conceito de hegemonia consensual.

O presente capítulo então buscou integrar o conceito de hegemonia consensual, debatido no capítulo um, às ações de Política Externa Brasileira voltadas para o Atlântico Sul, expostas no capítulo dois. Para isso, definiu-se seis critérios entendidos como parâmetros necessários para a constituição de uma hegemonia consensual. Critérios que precisam ser aplicados para definir um projeto que se enquadra ou não ao conceito de hegemonia consensual. Os critérios analisados foram: (a) Projeto dissociado de um ator específico; (b) Custos; (c) Objetivo Compartilhado; (d) Atores trabalhando de forma autônoma; (e) Envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; (f) Avanço dos interesses dos diferentes Estados. E os casos analisados foram a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Elevação do Rio Grande.

Dessa forma, a análise conclui que sim, o Brasil é uma liderança em seu entorno regional, e tal liderança pode ser analisada a partir dos pressupostos da hegemonia consensual. Em ambos os projetos se observou uma potencialidade de instrumentalização de um projeto de hegemonia consensual brasileiro no Atlântico Sul. Esse potencial pode ser maior ou menor dependendo do caso analisado.

A ZOPACAS, por exemplo, se apresentar como um projeto de cooperação multilateral sul atlântica que abrange todos os países que dividem essa região e que se estabelece com ausência de coerção e subordinação. Em tal projeto o Brasil ergue uma liderança inclusiva de compartilhamento de interesses, objetivos, responsabilidades, gerando uma coletivização para prosseguimento do projeto. Assim, partindo dos pressupostos levantados, é possível dizer que a ZOPACAS é, dentre os casos escolhidos, o que mais demonstra tal capacidade brasileira em termos de hegemonia consensual. A ZOPACAS é um exemplo de como um país com recursos de poder limitados pode alavancar seus interesses em uma região determinada se utilizando de estratégias consensuais. Porém, cabe ressaltar que a Zona também padece de reajustes, um

engajamento mais ativo e coordenado entre as partes, uma primazia em termos de foro para soluções de problemáticas do Atlântico Sul, entre outras questões.

Já a ERG, trazendo a análise dualista proposta pela pesquisa, se apresenta com um caráter soberanista, de projeção de poder individual e expansionista. No entanto, isso não impede que as externalidades do projeto o façam se encaixar em um cenário de cooperação global e/ou regional, no qual o projeto é visto a partir de uma ótica que o coloca como parte integrante de algo maior. A ERG em seu âmago não possui de fato a integração com outros Estados, mas a individualização do projeto não exclui sua potencialidade de cooperação em termos de tendências, geração de influência, e destaque na região do Atlântico Sul. Assim, propõe-se que a Elevação do Rio Grande também se destaca como uma estratégia brasileira com vistas à hegemonia consensual, mesmo que em menor grau do que a ZOPACAS.

## CONCLUSÃO

O problema que norteou a presente pesquisa concentrou-se em identificar a forma que um país militar e economicamente limitado, como o Brasil, consegue articular liderança e protagonismo em níveis regionais e internacionais sem utilizar meios coercitivos, mas apenas buscando a criação do consenso. Partindo disso, uma hipótese principal foi levantada, a de que a hegemonia consensual é a estratégia usada pelo Brasil no Atlântico Sul com o intuito de exercer liderança e manter seus recursos de poder na região, sendo a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Elevação do Rio Grande dois exemplos dessa articulação.

Dessa forma, o objetivo principal da presente dissertação foi analisar o uso da estratégia de hegemonia consensual pela Política Externa Brasileira como forma de inserção no Atlântico Sul. Outros objetivos também foram perseguidos de forma secundária, como compreender o debate sobre hegemonia no campo das Relações Internacionais e a inserção do conceito de hegemonia consensual; compreender quais os critérios definem a solidificação de uma hegemonia consensual; mapear as ações de PEB voltadas para o Entorno Estratégico que se enquadrem no conceito de hegemonia consensual; e identificar a adequação da ZOPACAS e da ERG à estratégia brasileira para a região e sua aplicação aos critérios de hegemonia consensual. O trabalho então se dividiu de forma que tais objetivos fossem alcançados e tal hipótese provada.

O capítulo um possibilitou compreendermos que o conceito de hegemonia é uma constante no campo das Relações Internacionais presente em distintas abordagens teóricas. Assim, no intuito de obter um entendimento base sobre o conceito, quatro teorias foram escolhidas como fonte de análise: a realista, a liberal, a crítica e a vertente da EPI. Na análise realista, por meio da leitura de Hans Morgenthau, Kenneth N. Waltz e John J. Mearsheimer, observamos que a hegemonia é entendida como o acúmulo máximo de recursos de poder por um único ator do SI, e ela é necessária pois o Sistema é anárquico e hostil, onde os Estados precisam acumular poder para sobreviver. A hegemonia para os realistas é, em última instância, o fator que permite o maior equilíbrio dentro do SI. Sendo o poder o que movimenta os Estados, a hegemonia, que é o acúmulo de poder, é o resultado dessa movimentação.

Para a perspectiva da EPI buscamos compreender a hegemonia pelas lentes de Charles P. Kindleberger, Michael C. Webb, Robert Gilpin e Stephen D. Krasner. Assim, concluímos que a EPI, com a Teoria da Estabilidade Hegemônica, conecta o conceito de hegemonia diretamente à estabilidade econômica do SI, seja ela alcançada pelo entendimento da provisão de um bem comum, seja alcançada de uma forma securitária. Na teoria liberal, por meio dos

pensamentos de Joseph S. Nye Jr. e Duncan Snidal, foi possível observar que a hegemonia é entendida como o acúmulo de recursos de poder em determinado contexto, não se limitando então aos aspectos coercitivos. A hegemonia em todos os aspectos de convivência não é possível, pois não existem apenas diferentes pólos de poder, mas também diferentes campos de atuação do poder. Nesse contexto, as OIs tanto mitigam a anarquia internacional, quanto permitem que os Estados com mais recursos de poder as instrumentalizem a fim de alcançar seus objetivos.

Por fim, Robert W. Cox permite pensarmos que para a visão Crítica das RI a hegemonia de um Estado dá-se como uma junção dos diferentes níveis de análise com as diferentes forças atuantes na estrutura histórica do SI. Nessa ótica, a dominação de um único Estado com recursos de poder suficientes pode ser uma condição necessária, mas não suficiente. Na perspectiva crítica a hegemonia então se torna um conceito mais amplo e uma condição temporária, pois ela está inserida em um ambiente marcado por mudanças na estrutura histórica. Essa análise tangenciou diferentes teorias com intuito de demonstrar que o conceito de hegemonia é entendido e instrumentalizado de diferentes formas no campo das RI. Assim, a hegemonia consensual se apresenta não como uma teoria per se, mas sim como mais uma abordagem do conceito.

O conceito de hegemonia consensual é um método de compreensão que permite analisar a forma como um Estado predominante regionalmente, mas não dominante, consegue direcionar um sistema regional ou internacional em determinada direção de sua escolha de forma não coercitiva. Ou seja, como um Estado com capacidades econômicas e militares limitadas possui condições de exercer, por meio do consenso, um protagonismo em um determinado espaço. Sean Burges faz então sua análise em relação à política externa do Brasil na América do Sul, e, assim como Adriana Abdenur, a pesquisa buscou espelhar a análise do conceito para o Atlântico Sul.

O segundo capítulo deu conta de analisar a PEB no período pós Guerra Fria, considerando os governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e o primeiro mandato Dilma (2011-2014). A análise então buscou observar as estratégias de PEB voltadas para o Atlântico Sul no período com o intuito de identificar a relevância da região para o Brasil em termos de liderança, protagonismo e soberania. Após a investigação percorrendo os diferentes governos e ações, destacamos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Elevação do Rio Grande como projetos que se destacam no entorno estratégico marítimo nacional.

Assim, a ZOPACAS é um projeto de cooperação firmado entre os países que dividem o Atlântico Sul. O Brasil representou forte liderança durante alguns dos períodos mais ativos da

Zona, com exceção da reativação de 2007. Durante o governo Lula o Brasil se utilizou da ZOPACAS sobretudo para afastar as possíveis investidas de países externos à região, como EUA e Reino Unido. Com isso, o Brasil consolidou maior aproximação com os países da banda africana do Atlântico Sul, exercendo liderança sobre o grupo. Tal liderança foi vista em termos ideológicos e não materiais, o país foi capaz de influenciar e direcionar os países dentro dos seus objetivos. Esse posicionamento refletia a PEB de Lula que possuía caráter revisionista e maior destaque para o Sul Global.

Vimos também que a Elevação do Rio Grande integra o interesse político-estratégico do Brasil em termos de consolidação da presença nacional no Atlântico Sul, soberania, exploração de recursos e desenvolvimento econômico. A possibilidade de exploração da Área abre novas oportunidades e interesses para o país, nos quais o mar se estabelece mais uma vez como fator central. O possível interesse de outras potências nos recursos presentes no Atlântico Sul fazem com que a iniciativa seja um imperativo nacional. As atividades na ERG dialogam com o interesse brasileiro para o Atlântico Sul de forma mais individualizada e com menos caráter cooperativo, sendo um reflexo também da PEB do governo Dilma para a região.

Feitas as considerações do primeiro e do segundo capítulo, buscamos então a aplicação do conceito de hegemonia consensual aos projetos brasileiros voltados para seu entorno estratégico sul-atlântico. Os exemplos escolhidos para a análise apontam para a ideia de que a atuação brasileira na região persegue a criação do consenso com abordagens diferentes, a ZOPACAS segue uma perspectiva de cooperação em termos de ação brasileira, já a ERG, uma soberanista; a pesquisa então se debruçou em comprovar a hipótese da hegemonia consensual como estratégia brasileira para a região por meio da observação dos critérios que consolidam uma hegemonia consensual.

A delimitação do que consiste e determina uma hegemonia consensual é crucial para se analisar os exemplos escolhidos. Assim, os critérios trabalhados foram: projeto dissociado de um ator específico; custos; objetivo compartilhado; atores trabalhando de forma autônoma; envolvimento ativo e voluntário de outros Estados; avanço dos interesses dos diferentes Estados. A interconectividade dos critérios é fator imprescindível para a análise, uma vez que em alguns momentos a existência de um determina a existência de outro. Tendo cada um dos critérios sido trabalhados individualmente, foi possível então chegar às seguintes conclusões.

Primeiramente, observamos que a ZOPACAS se apresenta como um projeto de cooperação no qual o Brasil pode espelhar seus interesses e objetivos para a região do Atlântico Sul. O país se apresentou como uma liderança do grupo, exercendo a sua hegemonia consensual. A ZOPACAS é um projeto dissociado de um ator específico pois há a interação de

outros Estados além do Brasil, há a inclusão de diferentes atores e grupos sociais dentro do sistema examinado. O Brasil também é o ator que arca com a maior parte dos custos para manutenção da Zona; vale ressaltar que no critério de custos a análise não se dá somente nos valores que de fato são abarcados no projeto, mas também na capacidade de arcar com os custos.

O objetivo maior da Zona, que envolve o afastamento de ingerências externas e a manutenção da região como pacífica, é compartilhado por todos os Estados que pertencem ao projeto. Ao mesmo tempo, os atores envolvidos trabalham de forma autônoma, uma vez que houve a internalização das prioridades e aspirações do projeto da ZOPACAS o que permite que a ordem hegemônica seja mantida por outros atores além do Estado líder. Na ZOPACAS também é possível observar o avanço de interesses de outros Estados além do Estado líder, o que só é possível devido ao caráter dinâmico do projeto. O critério que aborda o envolvimento ativo e voluntário dos Estados na Zona tem sua aplicação, de certa forma, relativizada, pois é possível sim observar um envolvimento voluntário dos Estados, porém não tão ativo, uma vez que falta uma coordenação dos membros em termos de representação em outros foros e escolha da ZOPACAS como palco principal para debate e solução de problemáticas que sejam comuns à região.

Já na observação do caso da Elevação do Rio Grande ressaltamos que o projeto é o reflexo de uma política individualizada do Brasil direcionada para seu entorno estratégico marítimo se apresentando como um projeto com perspectiva soberanista. Tal ideia, inicialmente pode afastar a identificação da cooperação presente no projeto, no entanto, o que foi observado é que a cooperação se dá de uma forma diferente do projeto da Zona, pois se estabelece em termos mais gerais ligados à tendências e influências regionais e globais. Dessa forma, pode ser considerado que o projeto da Elevação do Rio Grande está dissociado de um ator específico por estar ligado à um quadro mais geral do SI. Ao mesmo tempo, vê-se a aplicação efetiva do critério de custos, uma vez que o Brasil não só arca com os custos necessários para o andamento do projeto, como também possui as capacidades econômicas necessárias para lidar com a questão, buscando aumentar seus investimentos na Elevação.

Os objetivos nacionais com relação ao andamento das atividades na Elevação do Rio Grande são diversos, incluindo questões de desenvolvimento, políticas e ambientais. E todos esses objetivos aparecem no quadro global e regional no qual o projeto da ERG se enquadra. Há o compartilhamento de tendências no SI que se concatenam aos objetivos expostos pelo projeto da Elevação. Os demais critérios, atores trabalhando de forma autônoma, envolvimento ativo e voluntário de outros Estados, e avanço dos interesses dos diferentes Estados, perseguem

a mesma linha de pensamento que coloca o projeto frente às tendências globais e às influências regionais que o Brasil gera por meio dele.

Assim, os exemplos escolhidos para análise serviram para que pudéssemos compreender como cada um dos critérios funcionam e a forma como a hegemonia consensual é operada no entorno estratégico marítimo brasileiro. É necessário então recapitularmos a hipótese levantada que versa sobre a hegemonia consensual como a estratégia usada pelo Brasil no Atlântico Sul com o intuito de exercer liderança e manter seus recursos de poder na região, sendo a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a Elevação do Rio Grande dois exemplos dessa articulação. Assim, com os casos analisados sob a luz dos critérios de hegemonia consensual, vimos que tanto a ZOPACAS quanto a ERG são exemplos da articulação brasileira em prol de seu entorno estratégico com fundamentos de hegemonia consensual, no entanto, a Zona se aproxima em maior grau à esta análise do que a Elevação, devido ao forte caráter individualista dela. Os elementos utilizados para verificação da hipótese escolhida não são determinantes e podem ser relativizados, pois, apesar da cisão clara entre perspectiva de cooperação e soberanista é possível entender que posturas soberanistas podem auxiliar-se mutuamente na busca por realização de interesses comuns e não mutuamente exclusivos.

A presente pesquisa não buscou encerrar o assunto debatido, pelo contrário, acreditamos que o debate inicial possui diversas vertentes e nuances. Cabe aqui então pensarmos que quando escolhermos os mares como objetos de pesquisa é preciso argumentar a partir de quais narrativas os oceanos são pensados, especialmente o Atlântico Sul. É possível delimitar sua relevância para dentro da política externa partindo de uma consideração de cooperação, manutenção de uma região de paz, livre da presença de potências externas, que gere externalidades em termos de cooperação para outras áreas entre os países que cooperam etc. Ao mesmo tempo, pode-se erguer sobre o Atlântico Sul uma narrativa que se concentre em ampliação do território marítimo, utilização e aproveitamento de recursos para fins de desenvolvimento nacional, manutenção de soberania, entre outros. Tais narrativas são instrumentalizadas e refletidas em ações para a região.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. **Journal of Conflict Resolution**, v.42, n.1, p. 3-32, fev 1998.

ABDENUR, Adriana Erthal *et al.* An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. **Cambridge Review of International Affairs**, [s.l.], v. 29, n. 3, p.1112-1131, jul 2016.

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. O Atlântico Sul e a Cooperação em defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar (org.); MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico** – América do Sul e Atlântico Sul. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília-DF, p.215-238, 2014.

ANDRADE, João Vitor dos Santos. **Agenda de Políticas Públicas nos Governos Dilma e Temer**: suas características e a relação com o plano de governo. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, p.01-129, 2021.

AQUINO, Edson Tomaz de *et al.* Interesses Estratégicos Brasileiros no Atlântico Sul: Atividades na Elevação do Rio Grande. **XII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional**, 2016. Disponível em: < [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/artigos/XIII\\_cadn/interesses\\_estrategicos\\_brasileiros\\_no\\_atlantico\\_sul\\_atividades\\_na\\_elevacao\\_do\\_rio\\_grande.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/interesses_estrategicos_brasileiros_no_atlantico_sul_atividades_na_elevacao_do_rio_grande.pdf) > Acesso em: 17 ago. 2022.

BARBOSA, Luísa Calvete Portela. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**: criação, projeção e dimensão político-estratégica. Orientadora: Profa. Dra. Analúcia Danileviez Pereira. 2015. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em < <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116730/000955967.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 20 ago. 2022.

BEYER, Cornelia. Hegemony, Equilibrium and Counterpower: A Synthetic Approach. **International Relations**, v.23, n.3, p.411-427, 2009.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília, 2020.

BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. **SAGE Journals – International Affairs**, 2008.

CARVALHO, Felipe Rocha de; SCHUTZ, Nathaly Silva Xavier. A Ascensão Angolana: projeção de poder no Atlântico Sul. **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**, v..1, n.1, p.76-91, 2019.

CARVALHO, Josiane Rocha; NUNES, Raul Cavedon. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. **Revista Perspectiva**, v.7, n.13, p.83-102, 2014.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. A outra Amazônia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 de fevereiro de 2004. Disponível em: <  
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502200409.htm> >

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Editora UNB, Brasília, 4º ed, 2011.

CIRM. **Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA)**. CIRM, Brasília, 2009.

CNUDM. **Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar**. Jamaica, Montego Bay, dez 1982.

COSTA, Murilo Gomes da. Brasil e ZOPACAS: A manutenção do status quo e a projeção no Atlântico Sul. **Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI) - O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil**, Porto Alegre, p.1-14, maio 2013.

COUTINHO, Isadora Caminha. Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCar**, v.6, n.3, p.192-213, 2018.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. 1983. In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy. **Approaches to World Order**. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

\_\_\_\_\_. Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory. 1981. In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy. **Approaches to World Order**. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

DE CASTRO, Therezinha. O mar: enfoque geopolítico. **A Defesa Nacional**, v.70, n.708, p.31-46, 1983.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.3, p.209-232, jan-jul 2013.

FERREIRA, Wallace. FHC e Lula na África sob as perspectivas diplomática e econômica. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v.14, n.1, p.1-13, jan./jun. 2016.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; VIOLANTE, Alexandre Rocha. A comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP) e a estratégia de projeção de poder inteligente do Brasil: Análise da Política Externa Brasileira, 1995/2016. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.25, n.1, p.129-166, jan/abr 2019.

GARCIA, Ana Saggiore. A Introdução de Gramsci nas Relações Internacionais: Aspectos Metodológicos. **Revista Acadêmica de Relações Internacionais - UFSC**, v.1, n.3, p.110-120, jul 2013.

GERMOND, Basil. Clear skies or troubled waters: the future of European ocean governance. **European View**, v. 17, n. 1, p. 89-96, março, 2018. <http://dx.doi.org/10.1177/1781685818761594>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1781685818761594>.

GONÇALVES, Williams. O BRICS e as mudanças na ordem internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.20, n.1, p.49-75, 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. **XIV Congresso Nacional do Conpedi - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, p. 1-16, 2005.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. A política brasileira para o Atlântico Sul: uma visão paradigmática. **1º Seminário Internacional de Ciência Política - Estado e Democracia em Mudança no Século XXI**, UFRGS, Porto Alegre, p.1-26, set 2015.

HAGE, José Alexandre Altahyde. et al. Projeção de Poder do Brasil no Atlântico Sul: As Contribuições da Cooperação Brasil-Namíbia no Campo da Defesa. **XV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional**. p.1-15, 2018.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v.82, n.1, p.1-19, jan 2006.

ISA. Exploration Contracts. International Seabed Authority, 2023. Disponível em < <https://www.isa.org.jm/exploration-contracts/> > Acesso em: 31 mar de 2023.

\_\_\_\_\_. ISA Contract for Exploration - Public Information Template. **International Seabed Authority**, 2019. Disponível em < [https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/10/CPRMTemplate\\_Final4\\_0.pdf](https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/10/CPRMTemplate_Final4_0.pdf) > Acesso em: 31 mar 2023.

JUNIOR, Gilberto Rodrigues Borça; FILHO, Ernani Teixeira Torres. Analisando a Crise Subprime. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.15, n.30, p.129-159, dez 2008.

KINDLEBERGER, Charles P. The World in Depression 1929-1939. In: **History of the World Economy in the Twentieth Century**. University of California Press, v.4, 1973.

KRASNER, Stephen D. State Power and the Structure of International Trade. **World Politics**, v.28, n.3, p.317-347, abr 1976.

LEITE, Alexandre César Cunha; CAVALCANTE, Thamirys Ferreira. A Cooperação Brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.5, n.2, p.342-370, mai/ago 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. A atualidade do pensamento de Hans Morgenthau. **Relações Internacionais**, p.27-40, jun 2018.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **IPEA**, São Paulo, 2012. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28) > Acesso em: 07/01/2022

MARIANO, Marcelo Passini et al. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira dos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. **VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política** – Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima, p.01-14, 2015.

MARTÍN, Maria Luz Paramio. **Governança Oceânica: Bases estratégicas para o desenvolvimento do “Mar dos Açores”**. Orientador: Prof. Dr. João Mora Porteiro. Co-orientação: Prof. Dr. Fernando Veloso Gomes; Prof. Dr. Fátima Alves. 2012. 346 f. Tese (Doutorado) - Universidade dos Açores, Ponta Delgada, Portugal, 2012. Disponível em < <https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/1345?mode=full> > Acesso em: 23 mai. 2022.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. W.W Norton & Company, 1° ed, 2001.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.52, n.2, p.22-42, 2009.

MORE, Rodrigo Fernandes; SOUZA, Claudia Maria Rezende. *Elevação do Rio Grande: Obrigações e Responsabilidades*. **Novas Edições Acadêmicas**. Saarbrücken, 2015.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations** - The struggle for Power and Peace. Alfred A. Knopf, Nova York, 1º ed, 1948.

NYE, Joseph S. **Soft Power** - The Means to Success in World Politics. Public Affairs, Nova York, 2004.

\_\_\_\_\_. The Changing Nature of World Power. **Political Science Quarterly**. v.105, n.2, p.177-192, 1990.

OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga; GUAITOLINI, Francisco Lima. A Extensão da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas Marítimas: Oportunidades e Desafios. **Revista Quaestio Iuris (QI)**, Rio de Janeiro, v.12, n.04, p.646-674, 2019.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. Política Africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.6, n.29, p.33-47, abr/mai 2015.

OLIVEIRA, Valdineia dos Santos. **Elevação do Rio Grande**: um estudo acerca de sua localização dentro da PCJ - Brasileira e seus impactos na soberania nacional. Orientador: Cel. Carlos Eduardo Bornhausen Cardoso. 2019. TCC - Comissão de Avaliação de TCC da Escola Superior de Guerra, especialização em Altos Estudos em Defesa, ESG - Escola Superior de Guerra, Brasília, 2019. Disponível em: < [https://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/21669/1/tcc\\_esg\\_elevacao\\_rio\\_grande.pdf](https://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/21669/1/tcc_esg_elevacao_rio_grande.pdf) > Acesso em: 23 ago. 2022.

OLSEN, S. Will Integrated Coastal Management Programs be Sustainable - the Constituency Problem. *Ocean and Coastal Management*, p. 201-226, 1993. Apud MARTÍN, Maria Luz Paramio. **Governança Oceânica**: Bases estratégicas para o desenvolvimento do “Mar dos Açores”. Orientador: Prof. Dr. João Mora Porteiro. Co-orientação: Prof. Dr. Fernando Veloso Gomes; Prof. Dr. Fátima Alves. 2012. 346 f. Tese (Doutorado) - Universidade dos Açores, Ponta Delgada, Portugal, 2012. Disponível em < <https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/1345?mode=full> > Acesso em: 23 mai. 2022.

ONU. **41/11 Zone of peace and co-operation of the South Atlantic**. Nova York, p.21-22, 1986.

\_\_\_\_\_. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas – Brasil**, set 2015. Disponível em < <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> > Acesso em: 31 mar 2023

\_\_\_\_\_. **Circular Communications from the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs**. Nova York, 2013. Disponível em < [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/ago69\\_2013/clcs69\\_2013.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/ago69_2013/clcs69_2013.pdf) > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Circular Communications from the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs.** Nova York, 2014. Disponível em < [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/wa775\\_14/clcs75\\_2014.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/wa775_14/clcs75_2014.pdf) > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Circular Communications from the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs.** Nova York, 2018. Disponível em < [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/lib81\\_18/lib81\\_18en.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/lib81_18/lib81_18en.pdf) > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Benin and Togo.** Nova York, 2018. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3940545?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023

\_\_\_\_\_. **Letter dated 24 July 2007 from the Permanent Representative of Angola to the United Nations addressed to the Secretary-General.** Nova York, 2007.

\_\_\_\_\_. **Preliminary information indicative of the outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles.** Nova York, 2022. Disponível em < [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/commission\\_preliminary.htm](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_preliminary.htm) > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf in respect of the mainland of the territory of the Republic of South Africa: South Africa.** Nova York, 2017. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3897020?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Argentina.** Nova York, 2016. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3991909?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Brazil.** Nova York, 2004. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3991908?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023

\_\_\_\_\_. **Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Ghana.** Nova York, 2013. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3895924?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Namibia.** Nova York, 2009b. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3905464?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Nigeria.** Nova York, 2009c. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3897755?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **Summary of Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Regard to the Submission made by the Oriental Republic of Uruguay on 7 April 2009**. Nova York, 2016. Disponível em < <https://digitallibrary.un.org/record/3891098?ln=en> > Acesso em: 31 mar 2023.

\_\_\_\_\_. **United Nations Convention on the Law of the Sea Montego Bay, 10 December 1982 – Receipt of the submission made by the Republic of Côte d’Ivoire to the Commission on the Limits of the Continental Shelf**. Nova York, 2009a. Disponível em < [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/cvi42\\_09/civ\\_clcs42\\_2009e.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/cvi42_09/civ_clcs42_2009e.pdf) > Acesso em: 31 mar 2023.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. **Política externa e política de defesa: uma epifania pendente**. Orientador: Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, IREL - Instituto de Relações Internacionais, UNB - Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/12099?locale=en> > Acesso em: 23 mai. 2022.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais. **Revista Novos Rumos**, v.50, n.2, p.1-19, 2013.

PAUTASSO, Diego. O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. **Revista Conjuntura Austral**, v.2, n.8, p.4-62, out/nov 2011.

PENNA FILHO, Pio. Regionalismo, Segurança e Cooperação: o Atlântico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e África Austral. **XXVII Encontro Anual da ANPOCS**, out. 2003. Disponível em: < <http://anpocs.org/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt21-18/4291-ppennafilho-regionalismo/file> > Acesso em: 10 ago. 2022.

PENHA, Eli Alves. A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18, n.1, p.115-136, jan/jun 2012.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.4, p.33-47, jul/dez 2013.

PEREIRA, Leonardo Pires Black. A Importância da Defesa da Amazônia Azul na Perspectiva de Crescimento do País. **Revista Passadiço**, v.31, n.38, p.44-47, 2018.

PERLATTO, Fernando. Decifrando o governo Lula: interpretações sobre o Brasil contemporâneo. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v.15, n.1, p.256-272, jan/jun 2015.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. **Tensões Mundiais**, v.12, n.22, p.113-143, 2016.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Zahar, Rio de Janeiro, 2004.

REYES, Cristian. Argentina y Brasil en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: ¿Convergencia o Aquiescencia? **Boletín del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa**, n.41, p.21-29, mar/abr 2021.

REZENDE, Maria José de. As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social. **CONVERGENCIA – Revista de Ciências Sociais**, vol.14, n.43, p.169-209, jan/abr 2007.

SALA, Juan Emilio. Pampa Azul: el mar como território. **Revista: Ciência, Tecnología e Política**, n.1, p.01-08, 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais** – Instituto Português de Relações Internacionais, n. 44, p.25-35, 2014.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.43, n.1, 138-169, 2000.

SCHENONI, Luis L. Hegemony. **Department of Political Science**, University of Notre Dame, p.01-22, abr 2019.

SCHEUERMAN, William E. **Hans Morgenthau - Realism and Beyond**. Polity Press, 2009.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.37, n.1, p.143-184, jan/abr 2015.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, v.27, n.2, p.249-282, jul-dez 2005.

SILVESTRE, Laura Diniz de Araújo Montarroyos. O Conceito de Hegemonia: as contribuições de Gramsci e Robert Cox para a compreensão do poder americano. **NEARI em Revista**, v.5, n.7, p.01-39, 2019.

SNIDAL, Duncan. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, v.39, n.4, p.579-614, set 1985.

SODRÉ, Roberto de Abreu. XLI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - 1986. Nova York, 1986. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). O Brasil nas Nações Unidas (1946 – 2006). **Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)**, Brasília- DF, 2007.

SOIS, Tullio Damin Da; JÚNIOR, Edson José Neves. A Elevação do Rio Grande e a Defesa dos Interesses Marítimos do Brasil: proteção dos recursos marítimos e a modernização militar do país. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v.1, n.3, p.107-131, 2011.

SOUZA, Kaiser G. de. Recursos Minerais Marinhos Além das Jurisdições Nacionais. **Brazilian Journal of Geophysics**, vol.18, n.3, p.455-466, 2000.

VILAS-BÔAS, Júlia Covre. Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v.12, n.128, p.3-9, nov/dez 2011.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A Política externa Brasileira na era FHC: Um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERTHESIS**, v.2, n.1, p.1-44, 2005.

VIVERO, Juan Luis Suárez de; *et al.* Atlantismo no Atlântico Sul: Comunidade de interesses e governança oceânica. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.26, n.1, p.143-197, jan/abr 2020.

VISENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula – Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n.2, p.381-397, jul/dez 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A política africana do governo Lula. **Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais/UFRGS**. Rio Grande do Sul, 2008.

WALTZ, Kenneth N. The Stability of a Bipolar World. **The MIT Press**, Daedalus, v.93, n.3, p.881-909, 1964.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WEBB, Michael C. KRASNER, Stephen D. Hegemonic stability theory: an empirical assessment. **Review of International Studies**, Reino Unido, p.183-198, 1989.

YILMAZ, Sait. State, Power, and Hegemony. **International Journal of Business and Social Science**, v.1, n.2, p.192-205, dez 2010.

ZUCATTO, Giovanna Esther; BAPTISTA, Michele. Pirataria no Golfo da Guiné. **UFRGSMUN - UFRGS Model United Nations**, v.2, p. 531-565, 2014.