

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

INSTITUTO MEIRA MATTOS

ADELMA MENDES DE SOUZA

ZOPACAS: Autorregulação do arranjo ou (não) intervenção de sua
potência?
Implicações determinantes para a apatia do fórum



Rio de Janeiro
2021

ADELMA MENDES DE SOUZA

**ZOPACAS: AUTORREGULAÇÃO DO ARRANJO OU (NÃO) INTERVENÇÃO DE SUA
POTÊNCIA?
IMPLICAÇÕES DETERMINANTES PARA A APATIA DO FÓRUM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Militares.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Montez Carpes

**RIO DE JANEIRO
2021**

Ficha catalográfica

S729z

Souza, Adelma Mendes de.

ZOPACAS: autorregulação do arranjo ou (não) intervenção de sua potência? Implicações determinantes para a apatia do fórum. / Adelma Mendes de Souza. —2021.
109 f. : il. ; 30 cm

Orientação: Mariana Montez Carpes .

Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) —Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

Bibliografia: f.98-106

1. ZOPACAS. 2. COOPERAÇÃO. 3. REALISMO ESTRUTURAL. 4. REALISMO NEOCLÁSSICO. 5. BRASIL. I. Título.

CDD 355.4

Folha de Aprovação

ADELMA MENDES DE SOUZA

**ZOPACAS: AUTORREGULAÇÃO DO ARRANJO OU (NÃO) INTERVENÇÃO DE SUA
POTÊNCIA? IMPLICAÇÕES DETERMINANTES PARA A APATIA DO FÓRUM**

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-
Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 28 de janeiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA



MARIANA MONTEZ CARPES – Profª Drª – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

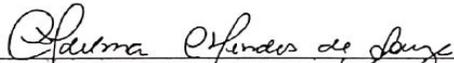


GUILHERME MOREIRA DIAS – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



RICARDO ZORTÉA VIEIRA – Prof Dr – Membro
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Ciente



ADELMA MENDES DE SOUZA – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À Marina, Maria e Calariano que são parentes de alma!

AGRADECIMENTOS

Era uma vez...

Uma economista que decidiu fazer mestrado, após anos de formada. Sempre teve interesse em assuntos diversos e por que não, então, em uma área não econômica. Pensando, lendo, pesquisando, decidiu pela área de defesa. Ficava presa e entusiasmada a cada artigo que lia. E nesse afã e entusiasmo construiu seu projeto. Uniu dois assuntos relacionando-os, mostrou para algumas pessoas que acharam o projeto muito bom e apesar de uma ou outra palavra desanimadora, investiu no projeto. Tinha fé de que Deus sinalizaria com o melhor para ela. Assim, Ele fez.

Em 2019, teve a honra e o privilégio de ser aprovada pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) para o mestrado daquele ano. A descoberta, o aprendizado, o encantamento, eram constantes todos os dias! Desconhecia que as escolas militares ofereciam mestrado a civis e ali estava conhecendo o universo da defesa numa escola militar. Desde a linda instalação da escola, na Urca, ao conhecimento do mundo militar, convivendo e aprendendo direto da fonte, seja com os professores civis de alto gabarito, seja com os militares de nível acadêmico exemplar entre os docentes e na direção da escola. Tinha outra imagem daquele mundo, admitia a si mesma.

A pequena mestranda ficava boquiaberta a cada aula, temia até falar alguma bobagem perante professores e colegas tão preparados. E ela cresceu... Academicamente! Encorpou, se alimentou de tudo aquilo e desabrochou! Observou a difícil, mas possível, relação entre civis e militares! A curiosidade de ambos os lados, sem pré-julgamentos, mas dispostos a debater, aprender, compreender e conviver respeitando diferenças, fazendo dessas relações, as duas pernas para que o corpo da sociedade ande em equilíbrio.

O processo do mestrado é doloroso, desafiador, intenso, mas transformador! Tudo isso foi regado a um período difícil, pandêmico, com desafios em todos os aspectos. No entanto, ela teve um anjo da guarda: Prof. Dra. Mariana Carpes - sua orientadora! A mão que surgia para guiar quando as luzes se apagaram ou quando se perdia no labirinto. A porta que se abriu no beco sem saída. A voz que com uma frase de áudio aliviava a dor que uma hora de terapeuta não amenizava.

O que é um orientador? Posso dizer pela minha experiência: é uma bússola em alto mar! O farol no litoral. O terapeuta que te escuta por uma hora e com uma pergunta te cala, chamando à reflexão.

Mudando tudo, para melhor! Assim foi com esta que vos fala, que aqui chega, ao final deste mestrado, certa de que valeu muito a pena, no entanto, como diz o adágio popular: ninguém vence sozinho! E, além da preciosa orientação, vários tijolinhos foram necessários para essa construção.

Meus olhos lacrimejam, uma bola se forma na garganta ao lembrar da pequena candidata assustada e temerosa que ouviu daquela professora competentíssima: *“Esse projeto tem caldo! Vou te orientar!”*. Nesse momento de emoção e de susto, tico e teco só pensavam, felizes e chocados: *“a professora brilhante vai nos orientar!”* Toda a caminhada, com tropeços, com sustos, com intercorrências e muito trabalho, teriam sido muito diferentes (piores) se não houvesse a sensibilidade, a humanidade, a empatia e a paciência da minha orientadora:

Meu muito obrigada, Prof. Dr. Mariana Carpes!

Como disse Fernando Pessoa, *“o valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso, existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”*. Essa frase resume bem meu percurso neste mestrado. Assim, prossigo nos agradecimentos às pessoas incomparáveis...

Estendo meus agradecimentos aos professores Hélio Farias e Guilherme Dias por suas ricas contribuições na qualificação e por serem parte de minha banca. Até o último minuto, aprendendo tanto com vocês!

A todo o corpo docente da ECEME que tanto se esforçam para nos dar o seu melhor! Vocês são parte essencial de nosso crescimento.

À ECEME que se esforça e se dedica ao programa de Pós-graduação do Instituto Meira Mattos (IMM) com esmero e com cuidado para levar o melhor aos mestrandos/doutorandos com imparcialidade.

Aos colegas civis e militares que enriqueceram os debates nas aulas, nos papos no intervalo do café, nas discussões para os artigos, seminários e congressos, nas viagens de estudo estratégico, nas trocas de material, nas dicas bibliográficas para as pesquisas uns dos outros - muito obrigada! Pelo apoio, pela troca, pela vivência e pela amizade.

A todos os funcionários da escola, civis e militares, especialmente os funcionários da secretaria, da biblioteca, da cantina, da limpeza, pela atenção, pelo profissionalismo e pelo carinho.

Às instituições que contribuíram com fontes e materiais para esta pesquisa.

Aos amigos que me apoiaram neste percurso, apesar de todo isolamento causado pelo mestrado e, depois, pela pandemia. Obrigada por se alegrarem comigo!

À FAPERJ pelo auxílio financeiro.

E como disse o poeta Carlos Drummond de Andrade: "E agora, José?".

*"Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive."*

*- Ricardo Reis, 14-2-1933
(heterônimo de Fernando Pessoa)*

*"Deus quer, o homem sonha, a obra nasce"
(Fernando Pessoa)*

RESUMO

ZOPACAS: AUTORREGULAÇÃO DO ARRANJO OU (NÃO) INTERVENÇÃO DE SUA POTÊNCIA? IMPLICAÇÕES DETERMINANTES PARA A APATIA DO FÓRUM

Por que a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), apesar de criada, não se consolidou como uma zona de cooperação em defesa de fato? Esta dissertação do ponto de vista metodológico se apresenta como estudo de caso, utilizando o *Process Tracing* a partir do Realismo Estrutural Defensivo, principalmente da sua escola neoclássica. Os realistas estruturais defensivos colocam como hipótese que a cooperação entre os Estados, assim como seus demais comportamentos, se dá, e se mantém, como resposta aos incentivos e constrangimentos externos. Na prática, todavia, observa-se que os Estados nem sempre agem em resposta direta às variações externas, mas a partir de decisões mediadas por constrangimentos internos. É nesse ponto que a escola neoclássica ajuda a compreender a realidade. Assume-se, ainda, o pressuposto realista de que, em decorrência das assimetrias de poder entre Estados, o que conta para a análise é o comportamento daquele que é a principal potência dentro de um arranjo de cooperação. Por esse motivo, no caso da Zopacas, a presente dissertação foca (ainda que não exclusivamente) na análise do Brasil, buscando compreender as motivações desse ator quando da criação da Zopacas, bem como suas desmotivações para assegurar seu funcionamento. Argumenta-se que os silêncios e as retomadas verificados na Zopacas ao longo de sua história decorrem de uma oscilação entre momentos de convergência de interesses (incentivos) entre os Estados-membro, com ou sem a presença de uma ameaça externa, e momentos de falta de incentivos para impulsionar o desenvolvimento do arranjo. Assim, tendo em vista que a Zopacas foi proposta para ser uma zona de cooperação de Defesa entre seus membros, pergunta-se quais fatores foram determinantes para que o Brasil não investisse na consolidação desse arranjo multilateral uma vez que, findo o interesse comum, finda também a cooperação, ainda que a estrutura do arranjo possa permanecer.

Palavras-chave: Zopacas. Cooperação. Realismo Estrutural. Realismo Neoclássico. Brasil.

ABSTRACT

ZOPACAS: SELF-REGULATION OF THE ARRANGEMENT OR (NO) THE INTERVENTION OF ITS POWER? DETERMINANTS IMPLICATIONS FOR THE FORUM APATHY

Why has the South Atlantic Cooperation and Peace Zone (Zopacas) not consolidated as a de facto defense cooperation zone, despite being created? From a methodological point of view, this dissertation is presented as a case study under Process Tracing from the Defensive Structural Realism, mainly from its neoclassical school. Defensive structural realists hypothesize that cooperation between States, as well as their other behaviors, takes place, and remains, in response to external incentives and constraints. In practice, however, it is observed that States do not always act in direct response to external variations, but from decisions mediated by internal constraints. It is at this point that the neoclassical school helps to understand reality. It is also assumed that as a result of power asymmetries between States, what counts for the analysis is the behavior of the power within a cooperation arrangement. For this reason, in the case of Zopacas, this dissertation focuses (although not exclusively) on the analysis of Brazil, seeking to understand the motivations of this actor when creating Zopacas, as well as his lack of motivation to ensure its consolidation. It is argued that the silences and resumptions seen in Zopacas throughout its history stem from an oscillation between moments of convergence of interests (incentives) between member states, with or without the presence of an external threat, and moments of lack incentives to drive the development of the arrangement. Thus, considering that Zopacas would have the potential to become a Defense cooperation zone among its members, the question arises which factors were decisive for Brazil not to invest in the consolidation of this multilateral arrangement? Once the common interest ends, so does cooperation, even though the structure of the arrangement may remain.

Keywords: Zopacas. Cooperation. Structural Realism. Neoclassical Realism. Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Variáveis Intervenientes no nível doméstico e influências.....	46
Figura 2 - Triângulos Estratégicos.....	53
Figura 3 - Águas jurisdicionais Brasileiras	54

LISTA DE ABREVIATURAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear
ABL	Academia Brasileira de Letras
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASA	Cúpula América do Sul-África
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPU	Ministério Público da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEА	Organização dos Estados Americanos
OIG	Organizações Internacionais Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDE	Programa de Desenvolvimento de Educação
PDN	Programa de Defesa Nacional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta Emenda à Constituição
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND	Política Nacional de Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SWAPO	<i>South West Africa People's Organization</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TIAR	Tratado Interamericanos de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de não-proliferação de Armas Nucleares
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEE	Zona Economicamente Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1 - CONSIDERAÇÕES TEÓRICO METODOLÓGICAS.....	32
1.1 – Abordagem teórica da pesquisa	32
1.1.1 - Histórico	32
1.1.2 - Introdução acerca da escolha teórica.....	34
1.1.3 - Revisão teórica	36
CAPÍTULO 2 - ZOPACAS: PERCURSO DE CONSTRUÇÃO E VIDA - AVANÇOS E HIATOS DO FÓRUM.....	51
2.1 - Introdução	51
2.1.1 - Ilustração de arranjo bem-sucedido do norte.....	51
2.1.2 - Caracterização do Atlântico Sul.....	53
2.2 - Zopacas - Fase 1 (1986 - 1998).....	57
2.3 - Zopacas - Fase 2 (1999 - 2006).....	61
2.4 - Zopacas - Fase 3 (2007 em diante)	62
CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DAS VARIÁVEIS NEOCLÁSSICAS DOMÉSTICAS NA ZOPACAS	66
3.1 - Introdução	66
3.2 - Líderes	66
3.2.1 - Fase 1 (1986 - 1998).....	67
3.2.2 - Fase 2 (1999 - 2006).....	73
3.2.3 - Fase 3 (2007 em diante).....	75
3.3 – Cultura estratégica.....	79
3.3.1 - Fase 1 (1986 - 1998).....	81
3.3.2 - Fase 2 (1999 - 2006).....	82
3.3.3 - Fase 3 (2007 em diante).....	83
3.4 - Instuições.....	85
3.4.1 - Fase 1 (1986 - 1998).....	87

3.4.2 - Fase 2 (1999 - 2006)	88
3.4.3 - Fase 3 (2007 em diante).....	88
3.5 – Relação Estado-sociedade	90
3.5.1 - Fase 1 (1986 - 1998).....	90
3.5.2 - Fase 2 (1999 - 2006).....	91
3.5.3 - Fase 3 (2007 em diante).....	92
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXOS	107

INTRODUÇÃO

Em 1530, Nicolau Copérnico¹ revolucionou o pensamento que imperava à época, quando apresentou sua teoria Heliocêntrica. Nela o mundo é esférico e finito, assim como as estrelas e demais planetas, cujo movimento é circular e constante; o sol está no centro de um sistema e em torno dele os planetas. A hipótese de Copérnico, contrária à teoria Geocêntrica de que a Terra era o centro do universo, sugeriu que a Terra executa dois movimentos simultâneos: girando em torno do próprio eixo e em torno do sol².

Assim como o sistema solar Copérnico, o sistema internacional, como proposto por Waltz (1979) é constituído por Estados (planetas) e instituições (corpos celestes), que interagem num ambiente anárquico, de acordo com suas capacidades de poder. No entanto, neste sistema Waltziano, os 'planetas' sofrem interferências de meteoros, temem a movimentação dos outros, e não conseguem avaliar a ação dos pequenos corpos celestes (e essa avaliação deve contar com a percepção de si mesmos, aqui representado pela analogia da rotação, o que será incorporado ao pensamento realista estrutural pela Escola Neoclássica (ver cap. 1)).

Diante dessa metáfora de 'cooperação' entre os astros do sistema solar, a presente dissertação tem como objetivo geral compreender o porquê de a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), desde sua criação, não ter se firmado, uma vez que o Atlântico Sul é área estratégica para o Brasil. Para isso, **pergunta-se quais fatores foram determinantes para que o Brasil não investisse na consolidação desse arranjo multilateral.** A inspiração para esse questionamento vem do fato de que esse fórum, com países africanos e sul-americanos, materializado no período final da Guerra Fria, configurou-se à princípio como contraponto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e em substituição a um projeto similar para a região: a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)³. Uma vez, portanto, que seu objetivo baseia-se na paz e na cooperação, princípios ainda partilhados por

¹Em um manuscrito intitulado *Revolutionibus Orbium Celestium* - Das Revoluções dos Corpos Celestes (DE CARVALHO, 2019).

²As observações de Galileu Galilei confirmariam esta teoria, no século seguinte.

³A iniciativa consistia em estabelecer um pacto militar, de inspiração na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para promover a defesa do hemisfério do sul contra a expansão comunista.

seus membros, por que esse arranjo não se consolida como o principal fórum de cooperação em defesa entre eles?

Quando se observa a política internacional nos dias de hoje, a movimentação dos atores e o cenário geopolítico que se apresenta, percebe-se que não é muito diferente, na natureza de seus objetivos e receios, dos dias de embate entre Esparta e Atenas - Guerra do Peloponeso (NYE, 2009). Havia, desde então, o dilema da segurança, acordos, equilíbrio de poder etc. O que mudou, então? Obviamente, há 2.500 anos atrás o mundo era reduzido a poucos Estados, as distâncias entre eles eram muito maiores e os conflitos mais escassos. Hoje, no entanto, somos mais de 200 Estados num cenário geopolítico mais complexo, mais dinâmico e de rápidas transformações. Há trinta e cinco anos atrás, quando a Zopacas nascia, o mundo era bipolar, vivíamos a Guerra Fria, período em que os Estados foram influenciados por duas superpotências.

De acordo com Ripsman (2011, p.2), *"the father of structural realism, Kenneth Waltz (1959), argued that to understand international politics, we must understand the nature of the international system – the political environment within which states interact"*. Para compreensão, portanto, desse sistema que permeia a Zopacas, faz-se necessário compreender sua natureza, a movimentação dos membros nessa cooperação, através das diretrizes acordadas, das teorias que explicam os comportamentos dos Estados na busca por cooperação e como reagem entre si na proporção da influência do sistema internacional. Assim, na busca por essa compreensão, o presente trabalho buscará, inicialmente, responder à seguinte pergunta: por que os Estados cooperam?

A cooperação permeia as relações desde tempos remotos quando havia alianças e acordos entre cidades-estados no intuito de se fortalecerem perante um inimigo, como citado anteriormente. Jervis (1999) expõe duas correntes que interpretam o tema: traz o argumento de que o liberalismo apenas defende que há possibilidade para cooperação, enquanto realistas voltam-se mais para explicar o conflito, negando a possibilidade de cooperação. Stein (1990) analisa as interpretações realistas e liberais do sistema internacional em que, para estes, os Estados procuram cooperar; enquanto para aqueles, os Estados buscam poder, apesar de interesses divergentes.

Waltz, por sua vez, em *Teoria da Política Internacional* (1979), defende a teoria da bipolaridade sistêmica em que há dois pólos de poder e, em torno deles, os demais Estados menores⁴. Para ele, a

⁴ Em sua visão, a multipolaridade é instável.

estrutura do sistema internacional é o resultado do comportamento das unidades da política internacional e de suas interações. Nesse sentido, coordenar a interação e a competição limita e impele os seus membros a evitarem comportamentos ou reações que possam prejudicar a todos, especialmente aos seus próprios interesses. No entanto, os Estados preocupados com sua integridade territorial e com sua autonomia política irão procurar aumentar suas capacidades (dilema de segurança), despertando a competição no sistema internacional pela lógica de Waltz.

Essa competição é consequência de incentivos e constrangimentos externos, seja por ameaça, seja por mudanças no sistema internacional. Para os realistas estruturais, os Estados responderão à variável mais importante do sistema internacional: a distribuição internacional de poder (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016). No entanto, os diferentes níveis de crescimento mudam a capacidade de poder dos Estados e isso torna frágil o equilíbrio do sistema. A construção do argumento aqui defendido, portanto, terá como pressuposto teórico o Realismo Estrutural Defensivo e a hipótese Waltziana de que os Estados cooperam quando há convergência de interesses dos atores e a sobrevivência depende de suas alianças com outros Estados ou instituições. No entanto, os Estados fazem escolhas políticas por motivos internos (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016), mediados por sua política externa e de segurança, influenciados pelas instituições, política interna e interesse nacional.

Tanto clássicos quanto neoclássicos compartilham da mesma preocupação concernente ao Estado e sua relação com a sociedade doméstica. Neoclássicos e neorealistas, no entanto, apesar de compartilharem a mesma visão concernente à importância da distribuição de poder relativo, diferem no que se refere à variável dependente. Enquanto para neorealistas são os resultados internacionais, para neoclássicos essa variável é a política externa, tendo como variáveis intervenientes as restrições domésticas. Nesse sentido, observa-se que os neoclássicos tentam explicar a variação da política externa em diferentes Estados através do tempo. Conforme salientam Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016, p.22), *“it uses the internal characteristics of states as a guide only to national responses to international constraints”*.

Sendo assim, para realistas, os Estados buscam poder, apesar dos interesses conflitantes. A autoajuda torna-se regra, uma vez que cooperam porque têm que lidar com uma ameaça comum, veem a cooperação apenas como temporária. Realistas acreditam ser possível desde que haja um poder

dominante e que haja elementos constitutivos de uma ordem internacional (STEIN, 1990; LOBELL, TALIAFERRO, RIPSAN, 2009). Logo, na visão dos realistas, os arranjos de cooperação explicam-se pelo desejo dos Estados dominantes de impor-se aos demais.

Alguns autores como Keohane (1984), Krasner (1991) e Nye (2009), entretanto, afirmam que a cooperação depende da hegemonia. Se para os realistas a cooperação falha devido à ausência de uma autoridade central que possa pôr ordem na interação entre os Estados, para os neoliberais as conclusões a esse respeito são diferentes: Estados criam instituições internacionais ou regimes para superar essas barreiras na cooperação. Concordam que os Estados devem buscar seus interesses, mas que agindo sozinho não determina a extensão ou a natureza dessa cooperação. Por outro lado, Waltz declara que os Estados limitam a ação das instituições. No entanto, os teóricos institucionalistas são cuidadosos em distinguir a anarquia do caos, não concordam com afirmações neorrealistas de que a anarquia tem implicações negativas a longo prazo (ELMAN; ELMAN, 2003⁵). Para eles, pode haver cooperação sob a anarquia.

Como se vê, a cooperação tem análises distintas nas duas correntes mais voltadas à essa discussão, porém uma das condições necessárias para que ocorra são interesses compartilhados, e essa harmonia de interesses, para os realistas, é a busca pelo poder. Para os neoclássicos, o Estado e seus incentivos internos é que vão ditar o rumo da cooperação.

Assim sendo, após entendimento de como os Estados cooperam na visão dos realistas estruturais e dos neoclássicos, esta dissertação irá discorrer sobre como os neoclássicos pensam o Estado, uma vez que a interferência das instituições (e de outras variáveis intervenientes) na sobrevivência dos Estados traz consequências para a relação desses com o sistema internacional. Para melhor compreensão do processo de cooperação, portanto, analisaremos o Estado - que é o ator principal para os neoclássicos, em que forças sistêmicas conduzem o comportamento externo. Os Estados não são vistos como aglutinadores das necessidades de diferentes grupos, mas, sim, o poder relativo (como) sendo resultado da intenção dos Estados somada às limitações internas.

Desse modo, a maneira como o Estado vê uma ameaça (e o que considera ameaça, uma vez que estamos falando de uma potência dentro de um acordo regional de cooperação), a maneira como líderes

⁵ Keohane, Robert O. & Martin, Lisa L. Institutional Theory as a Research - Cap. 3 - Elman (2003).

avaliam os acontecimentos externos e como tentam prever as reações dos demais Estados - comum ao ambiente anárquico -, devem ser revistas.

Se por um lado, os neorrealistas referem-se à pressão da anarquia sobre a política externa para maximizar segurança e/ou poder relativo; por outro, os neoclássicos explicitam a diferença entre o Estado e a sociedade. O nível de autonomia do Estado varia de acordo com o Estado e com o tempo. Isso, conseqüentemente, interfere na maneira como o Estado responde à pressão internacional.

O caminho, portanto, a ser trilhado por esta dissertação irá perpassar, além da cooperação na visão das teorias realistas citadas e de como o Estado se comporta nesse sentido, pela assimetria de poder entre os membros do fórum para o recorte da potência do arranjo. Segundo a teoria realista estrutural, os Estados que se adaptam à estrutura do sistema e conseguem maximizar suas capacidades/recursos serão os que obterão melhor êxito em relação aos demais, se destacando como polo(s) - no caso, da região do Atlântico Sul, alvo desta pesquisa. O Estado mais forte, portanto, com maiores recursos, vai se impor aos demais, se posicionando como potência. Assim, após recorte para a potência do fórum, o Brasil, avaliam-se os fatores determinantes para que este (não) tenha conduzido a Zopacas rumo à consolidação e à renovação.

Sendo assim, de acordo com esses critérios e levando-se em consideração que limitações domésticas, somadas ao poder relativo de cada Estado-membro do fórum possa ser um dos motivos que conduziram o país às oscilações na manutenção do fórum. É preciso, então, aprofundar não só nas condicionantes teóricas, mas também avaliar como o Brasil se posicionou diante dos demais componentes e das mudanças geopolíticas.

O Brasil, como potência regional⁶; assume que há a necessidade de incrementar sua participação na inserção internacional⁷ e, segundo diretrizes do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), está comprometido com o avanço da segurança da nação e, no caso do fórum, da segurança do Atlântico Sul e de seu entorno. Esse posicionamento vai ao encontro da teoria neoclássica.

Nesse sentido, após análise teórica no capítulo 1 sobre a cooperação entre Estados, como estes reagem à luz dos realistas e de observar o papel centralizador do Estado, veremos que devido à assimetria de poder entre eles, os países mais fracos acabarão por seguir os mais fortes, designando,

⁶ *"Extensão territorial, poder econômico e poder militar são três fatores que devem ser considerados para qualificar um país como potência e compreender sua posição na hierarquia entre Estados"*. (BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. 2008).

⁷ BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa (END), p.71. 2012b.

assim, potência(s) regionais e/ou globais. O comportamento da potência dentro do arranjo demandará uma postura condutora, persuasiva e estimulante, no sentido de motivar e comprometer seus membros com o fortalecimento e proteção da região e dos países componentes.

É importante destacar que, segundo a tradição realista, o termo "potência" é usado para se referir às unidades políticas que detêm maiores recursos de poder. Alguns autores podem chamar esses recursos de "capacidades", o que corrobora a definição de que o termo 'potência' perpassa a análise do poder relativo, ou seja, das capacidades tecnológicas, militares, econômicas etc. Os realistas estruturais e clássicos relacionam o conceito de potência ao equilíbrio de poder, pois a cada tentativa de um Estado em concentrar poder, haverá uma reação das demais potências (WALTZ 1979). Assim, uma unidade política pode ser forte na sua região (potência regional) e/ou forte em relação aos demais componentes do sistema internacional (potência global ou polo). Segundo critérios realistas, o Brasil reverbera as características de potência regional da América do Sul e de potência dentre os Estados-membros da Zopacas. Assim, cabe analisar sua atuação desde a criação do fórum, no intuito de diagnosticar o que de fato o arrefeceu e o reaqueceu em diferentes momentos nesses últimos trinta e cinco anos de existência do Fórum.

Isto posto, retomando ao questionamento realista clássico de que a principal potência é quem influencia e lidera os demais Estados, conclui-se que a principal potência, Brasil, tem papel decisivo dentro de um fórum regional como a Zopacas. Assim, seja pela influência de fatores domésticos, seja pela influência do sistema internacional no comportamento dos Estados, a cooperação incorpora ambas as variáveis (internas e externas). A política externa dos Estados é guiada pelo posicionamento desse Estado no sistema internacional e por suas capacidades de poder (ROSE, 1998). No entanto, a autora também sinaliza que *"the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening variables at the unit level. This is why they are neoclassical"* (ROSE, 1998, p.5). Este debate será aprofundado no capítulo primeiro.

Cabe salientar que esta pesquisa é relevante no sentido de que a Zopacas se tornou um veículo importante para engajar uma agenda cooperativa de relevância e atuação significativa. Este engajamento poderia ir além do Atlântico Sul no sentido de preservar a paz, a estabilidade e a segurança da região; defender as questões ambientais, marinhas e estratégias de prevenção do crime; combater o tráfico de drogas, comércio ilícito e investir em parcerias sustentáveis, comerciais, turísticas etc. Alguns

pontos já são tratados entre países que compõem a Zopacas e podem auxiliar na prevenção e na otimização de um engajamento multilateral além do Atlântico Sul. É um mecanismo que se desenvolveu de forma irregular nesses trinta e cinco anos, além de ser incipiente nas áreas de segurança e defesa, mas de grande importância no projeto de inserção internacional do Brasil. Nesse sentido, em termos diplomáticos, o reforço da Zopacas é importante para a defesa do país (BRASIL, 2012a, p. 39).

O Fórum sofreu descontinuidade em seus encontros ministeriais ao longo deste período. O arranjo, no entanto, permanece. Como dito anteriormente, essa variação entre a criação do fórum e a sua (não) consolidação convidam a uma análise neoclássica na medida em que nos leva a supor que variáveis intervenientes de nível doméstico - neste caso, especificamente as percepções dos tomadores de decisão da potência mais forte da Zopacas, o Brasil - tenha condicionado o comportamento do bloco. E pode conduzi-lo a uma revitalização.

A relevância do tema consiste, portanto, no interesse do país que vem notoriamente se concentrando no vínculo entre política externa e política de defesa nas inúmeras tentativas de reformar seu domínio territorial (como o próprio Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN - evidência), com programas de pesquisa e crescimento da capacidade naval para defesa e ocupação dos arquipélagos brasileiros, missões de paz, acordos internacionais que lhe conferem soberania sobre a plataforma continental e sobre as ZEEs (Zonas Economicamente Exclusivas). Busca, igualmente, sua consolidação como zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa.

Por fim, ressalta-se ainda o crescimento do Brasil e sua importância na região, exemplificado pela importância econômica da região do Atlântico Sul (inserção do Brasil no mapa geopolítico). A participação das Forças Armadas do país em missões de paz, desde 2008, é um instrumento de cooperação e diminuição das distâncias entre os países-membros, contribuindo para a manutenção da paz dos Estados da Zopacas na região.

Sendo assim, diante de uma Zopacas composta por vinte e quatro países no entorno de um vasto oceano, com riquezas, não só nas águas jurisdicionais de seus países, mas nas águas internacionais, sendo rota de mais de 95% do comércio internacional, seria de se esperar que os Estados-membro deste fórum buscassem o fortalecimento de seus laços, tal qual o Atlântico Norte, por outros motivos o fez. Todavia, não é isso que se verifica na prática. É, portanto, a explicação para esse aparente paradoxo que esta dissertação busca oferecer.

Assim, considerando o já mencionado objetivo geral, a saber, compreender o porquê de a Zopacas, desde sua criação, não ter se firmado, uma vez que o Atlântico Sul é área estratégica para o Brasil, será necessário que a presente dissertação tenha como foco as variações entre a fundação da Zopacas e o seu (não) desenvolvimento. Ou seja, busca-se aqui compreender por que o arranjo regional do Atlântico Sul não logrou desenvolvimento e fortalecimento, e identificar os motivos e as barreiras ao êxito deste arranjo. Segundo Schweller (2003)⁸, a teoria de política internacional, na visão Waltziana, deve unir política doméstica e internacional para explicar o comportamento dos Estados, suas interações e resultados internacionais. Para Elman & Elman (2003), no realismo estrutural defensivo, os Estados são movidos muito mais pelo medo do que pelo desejo de obter ganhos, em que o processo de interação é o motivo de conflito - uma vez que realistas defensivos argumentam que um grande acordo depende de quem o Estado está enfrentando: parceiro afim ou não. Ou seja, depende da natureza da situação; quaisquer mudanças no *status quo* podem ser determinantes.

A dimensão estrutural do realismo não torna possível justificar a variação de comportamento entre o que foi acordado inicialmente na criação do fórum e o que se desenvolveu nesses mais de 30 anos, simplesmente porque o estudo de variações de comportamento não figura entre os interesses de Waltz ao propor a sua teoria da política internacional. Nesse sentido, os neoclássicos que, segundo Reichwein (2012), propõem-se a compreender o papel dos Estados, suas instituições e as relações Estado-sociedade em conexão com política externa, expandem o escopo analítico realista, iniciando suas pesquisas no ponto em que Waltz parou. O foco neoclássico de explicar por que alguns estados buscam a estratégia defensiva de balança/ameaça de poder, enquanto outros lutam por expansão e hegemonia regional e, outros ainda, se comportam em oposição, vem ao encontro dos questionamentos levantados para a compreensão dessa variação comportamental da potência (e dos componentes) do fórum; os atores executores de política externa dentro do Estado que influenciaram diretamente o (não) engajamento dos membros (ver capítulo 1).

Assim, antes de prosseguir com a pesquisa, faz-se necessário elucidar os procedimentos metodológicos a serem utilizados neste trabalho. Trata-se de estudo de caso de caráter qualitativo e de cunho exploratório.

⁸ Elman, Colin & Miriam. Progress in International Relation Theory (2003).

Esta dissertação trata de um estudo de caso no intuito de explorar o fórum de cooperação Zopacas, uma vez que o Atlântico Sul figura nos documentos de defesa como entorno estratégico de grande importância para o Brasil. Este caso, conforme já apresentado, tenta compreender o processo de cooperação do referido arranjo e, assim sendo, é estudo de caso ao buscar a investigação de um fenômeno contemporâneo, dentro do seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão bem definidos (YIN, 2014).

Dentro desta concepção de estudo de caso, o *process tracing* foi o método escolhido, uma vez que é uma metodologia que permite o estudo de variações por meio do rastreamento de cadeias causais sem, necessariamente, se aprofundar na busca pela identificação e explicação dos mecanismos causais responsáveis pelas variações estudadas. Assim, *process-tracing involves “attempts to identify the intervening causal process—the causal chain and causal mechanism—between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable”*(George and Bennett, 2005). No entanto, segundo esses mesmos autores, *“the simplest variety of process tracing takes the form of a detailed narrative or story presented in the form of a chronicle that purports to throw light on how an event came about...”*, e que *“...Historical chronicles are a familiar example of what is at best an implicit, atheoretical type of process tracing.”*(GEORGE AND BENNETT, 2005, p. 252).

Ao optar-se por esta operacionalização, busca-se observar e fazer inferências que, segundo Cunha & Araújo (2018), podem ser causais ou descritivas. Esta é utilizada para analisar fatos não observados; aquela, para dados observados que possibilitam compreender os efeitos causais (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p.23). Assim, a inferência descritiva é a que melhor se adequa neste estudo, uma vez que o *process tracing* fornece uma base forte para inferência causal apenas se puder estabelecer um caminho causal ininterrupto, ligando as causas presumíveis aos efeitos observados, conforme especificado pela teoria sendo testada (GEORGE; BENNETT, 2005).

Assim, considerando que esta pesquisa se baseia na pergunta "quais fatores foram determinantes para que o Brasil não investisse na consolidação desse arranjo multilateral?", tendo como objetivo geral compreender o porquê de a Zopacas, desde sua criação, não ter se firmado, uma vez que o Atlântico Sul é área estratégica para o Brasil, a escolha do método a ser feito será o que nos leva à inferência descritiva.

Inference is the process of using the facts we know to learn about facts we do not know. The facts we do not know are the subjects of our research questions, theories, and hypotheses. The facts we do know form our (quantitative or qualitative) data or observations. (KING, KEOHANE & VERBA, 1994, p. 55).

Da mesma forma, "*One of the fundamental goals of inference is to distinguish the systematic component from the non-systematic component of the phenomena we study* (KING, KEOHANE & VERBA, 1994, p.56). Os autores afirmam ainda que ambos são relevantes, logo não deveríamos estar focados em um excluindo o outro. Assim, inferências descritivas permitem, portanto, a descrição de eventos empíricos e fornecem conhecimento histórico valioso sobre o ocorrido, sem entrar nos detalhes dos porquês. Possibilitando, ao descrever o fenômeno, apontar caminhos e sugestões. Não são, portanto, uma variante do *process tracing* que produz explicações causais, tampouco que identifiquem mecanismos.

Para esta construção, a presente dissertação será desenvolvida conforme a estrutura que se segue.

Para alcançar o objetivo geral proposto e responder à pergunta de pesquisa, são oferecidos dois objetivos específicos: 1) compreender as motivações dos atores para a criação das Zopacas; 2) investigar as razões pelas quais o Brasil não investiu no fortalecimento e no desenvolvimento do arranjo ao longo de suas mais de três décadas de existência. Para tanto, as razões serão analisadas separadamente, observando as categorias de variáveis intervenientes no nível das unidades: i) líderes; ii) cultura; iii) instituições e iv) relações Estado-sociedade. Essas variáveis refletem não só os diversos constrangimentos sobre os atores centrais e as interações entre os líderes e a sociedade como um todo, mas também os mecanismos pelos quais a política externa (comportamento dos Estados) é formulada. Assim, pode-se analisar cada uma delas e observar a maneira pela qual os Estados respondem a estímulos externos (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016).

Quando olhamos para outros arranjos regionais como a Zopacas, vemos que o argumento estrutural não é suficiente para responder a pergunta de pesquisa, uma vez que, esses autores asseguram que a cooperação é resposta aos incentivos e constrangimentos do sistema internacional. No entanto, não encontram uma resposta direta dos Estados a mudanças externas e sim por decisões resultantes do movimento interno. Logo, essa discussão a respeito do que move os Estados a cooperarem não é suficiente para responder ao objetivo desta pesquisa. Quando se olha para a assimetria de poder entre os

membros do arranjo, observa-se que é preciso direcionar a análise para a potência dentro do fórum para compreender a apatia que os componentes do fórum partilharam por boa parte da vida da Zopacas até o momento. Para compreender a variação no comportamento a partir de uma perspectiva neoclássica, é preciso considerar as características internas dos Estados e não apenas as condicionantes sistêmicas impostas pela anarquia e a necessidade de sobrevivência. Para os realistas a cooperação é uma função dos interesses do Estado.

No capítulo 1, portanto, as teorias realistas (estrutural e neoclássica) serão apresentadas no que diz respeito à sua visão concernente à cooperação e como o Estado se comporta.

Na sequência, capítulo 2, esta dissertação fará breve ilustração do arranjo regional do Atlântico Norte (OTAN), como exemplo de arranjo de cooperação cujos objetivos iniciais desvaneceram, mas o arranjo permanece forte e uma breve caracterização do Atlântico Sul. Em sequência, a dissertação traz um histórico da Zopacas, sua origem, composição, objetivos iniciais, avanços, retrocessos, períodos de ausência e desenho geopolítico nas diferentes etapas em seus trinta e cinco anos de vida. Para tanto, o capítulo será dividido em três fases: a inicial (fase um), o período de hiato (fase dois) e a retomada (fase três). Buscando assim inferir os pontos nevrálgicos e pontuar no capítulo 3, sob respaldo da teoria neoclássica, os fatores determinantes para a potência negligenciar tal de defesa e cooperação.

Cabe sinalizar que esta dissertação avança do realismo estrutural para o neoclássico, no sentido de avaliar variáveis do nível doméstico e entender as razões pelas quais não houve fortalecimento da Zopacas; apesar de o Atlântico Sul ser de importância geopolítica para seus membros - especialmente para o Brasil com a descoberta de riquezas naturais desde a criação deste arranjo. Nesta seção, portanto, far-se-á necessário focar no Estado mais forte dentre os Estados da Zopacas e analisar os motivos pelos quais há assimetrias de poder, a despeito daquilo que sustenta a teoria estrutural, quando avaliamos a cooperação na região.

Os realistas assumem que o Estado mais forte é aquele que tem mais capacidade relativa de poder (hierarquicamente mais forte), e que, portanto, vai persuadir os demais, estabelecer influência e direcionar os mais fracos a se posicionarem em relação aos mais fortes. Sendo assim, é preciso identificar este ator, cujos movimentos na arena da cooperação afetam e podem incomodar a anarquia do sistema. E, por isso, a pesquisa terá recorte a partir do Brasil e caberá aqui análise sobre o país, sua

posição hierárquica na região⁹, no fórum e, conseqüentemente, as razões para aprofundar as relações com os demais Estados.

Após este recorte e análise do país hierarquicamente mais forte do fórum, passaremos à análise do que os neoclássicos chamam de variáveis intervenientes: Executivo (atores) da política externa e os Estados. Assim, encontramos respaldo na teoria realista neoclássica, em que os Estados não agem como atores unitários, mas sim, influenciados por suas percepções sobre o mundo, sobre capacidade relativa dentre outros, enquanto a política externa é resultado de jogo de poder.

No capítulo 3, analítico, procurar-se-á discorrer sobre os obstáculos e brechas encontrados ao longo da vida do fórum, descritas no capítulo 2, especificamente no Brasil - potência regional e do fórum -, diante do interesse e respaldo teórico para seu êxito. Da mesma forma, serão abordados possíveis riscos na região de importância estratégica e de um arranjo bem-sucedido no Atlântico Norte como ilustração, abordados no capítulo 2. Procurar-se-á analisar o que se pode extrair da experiência teórica, identificar distinções e semelhanças para que, possamos avaliar possibilidades de engajamento da Zopacas e fortalecimento através do fórum em prol da defesa do entorno estratégico.

Para tanto, o capítulo será subdividido em quatro seções, além da introdução. Analisaremos as variáveis domésticas: líderes, cultura, instituições, relações Estado-sociedade e de que modo essas variáveis influenciaram o posicionamento brasileiro, somadas às mudanças do tabuleiro geopolítico, uma vez que o fórum nasceu no período final da Guerra Fria (uma das possíveis motivações para sua criação como veremos) e permanece, mesmo após o fim do período bipolar. Essas variáveis serão subdivididas de acordo com as respectivas fases da Zopacas, conforme subdivisão no capítulo dois. Após essa análise, o capítulo quatro apresentará as conclusões sobre quais fatores foram determinantes para, até então, não haver interesse da potência em um maior engajamento, quais fatores aqueceram as relações e quais defasaram os momentos de engajamento e como o Brasil poderia atuar de modo a consolidá-la. Da mesma forma, serão apresentadas considerações finais desta dissertação frente à realidade que se apresenta, como os desafios do fórum a partir de maior participação de outros países na região do Atlântico Sul, como os formuladores de políticas públicas poderiam escolher caminhos para a consolidação da atuação brasileira no cenário internacional, corroborando com a intenção sinalizada nos documentos de defesa nacional.

⁹ O Atlântico Sul geográfico é a parte do oceano situado no hemisfério sul. Geopoliticamente é a grande área situada entre a América do Sul e a África, incluindo os países banhados pelo oceano nos dois continentes.

Ressalte-se, por fim, que o sistema internacional para o realismo estrutural é baseado na estrutura, em como as unidades do sistema se comportam em relação às outras e em como fatores dessa estrutura influenciam e chegam ao nível estatal. Como esse ambiente é anárquico, os Estados têm posicionamento semelhante e esse comportamento baseia-se, também, nas capacidades relativas. Os realistas estruturais defendem que essas unidades desejam se proteger, garantir a própria sobrevivência, mas também dominar e, para isso, usam de várias estratégias para se fortalecer economicamente e politicamente. A estrutura hierárquica do interior dos Estados versus as relações de poder entre eles caracteriza, portanto, o sistema internacional. No entanto, essa relação dependerá muito mais do poder de um Estado em relação ao(s) outro(s), do que da estrutura hierárquica. Avaliar a distribuição de poder no sistema e como os Estados estão posicionados uns em relação aos outros é que os dará condições de sobrevivência.

1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

(...) O jogador de xadrez depende até certo ponto de um elemento que se acha inteiramente fora do seu controle. Este elemento é o adversário. (Alexander Alekhine¹⁰)

1.1 Abordagem teórica da pesquisa

Antes de abordarmos a escolha teórica para esta pesquisa, faz-se necessário um breve histórico da Zopacas.

1.1.1 Histórico

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) foi estabelecida em 1986, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir de uma proposta brasileira, com objetivo de promover a cooperação para desenvolvimento econômico e social, e a paz e a segurança na região do Atlântico Sul. São componentes do fórum: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai, além do Brasil¹¹.

Após a elaboração do projeto, havia dois entraves à integração e à colaboração regional: Angola estava em guerra civil e a África do Sul, sob o regime do Apartheid. Apenas após o fim do regime segregacionista sul africano é que houve o relançamento da Zopacas. Com o fim da Guerra Fria, e tendo arrefecido as preocupações concernentes à disputa entre as superpotências, as reuniões foram, também, acontecendo cada vez menos. O fórum só voltou a ter destaque no Governo Itamar Franco (1992-1995), quando adquiriu caráter mais pragmático de fortalecer o papel do Brasil na região, em resposta às pressões dos Estados Unidos da América (EUA) de se projetar na região (por meio do *North American*

¹⁰ Alexander Alexandrovich Alekhine foi um franco-russo campeão mundial de xadrez de grande nível, conhecido pelo seu estilo marcadamente atacante.

¹¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zopacas>>. Acesso em: 20 nov.2021

Free Trade Agreement – NAFTA – e Área de Livre Comércio das Américas – ALCA) e anseios de se projetar no hemisfério.

Após cinco reuniões ministeriais (entre 1988 e 1998), houve um período de nove anos sem reuniões. Nesse hiato, a presidência *pro tempore* era da Argentina. Só em 2013, a reunião ministerial contou com a participação de praticamente todos os membros e foi criado o "Plano de Ação de Montevideú", a "Declaração de Montevideú" - em que os Estados-membro do fórum concordaram em reunir-se anualmente à margem da Assembleia Geral da ONU - e o "grupo de contato"¹². Observa-se que somente nesta reunião, os ministros da defesa dos Estados-membros participaram de uma reunião ministerial da Zopacas, sendo um marco.

Na resolução 41/11 de criação do fórum, a Assembleia Geral da ONU assegura estar convencida da necessidade da promoção da paz e da cooperação na região do Atlântico Sul, de preservar a região de uma militarização, além de reconhecer o especial interesse dos Estados da região em promover a cooperação regional para desenvolvimento econômico e para a paz¹³.

Assim, a Zopacas tornou-se um veículo importante para engajar uma agenda cooperativa relevante e atuante. Este engajamento poderia ir além do Atlântico Sul no sentido de preservar a paz, a estabilidade e a segurança da região; defender as questões ambientais, marinhas e estratégias de prevenção do crime; combater o tráfico de drogas, comércio ilícito e investir em parcerias sustentáveis, comerciais, e turísticas dentre outras. Alguns pontos já são tratados entre países que compõem a Zopacas e podem auxiliar na prevenção e na otimização de um engajamento multilateral além do Atlântico Sul. A Zopacas é mecanismo em construção, tendo se desenvolvido de forma irregular nos primeiros trinta anos, além de ser incipiente nas áreas de segurança e defesa, mas de grande importância no projeto de inserção internacional do Brasil. Nesse sentido, em termos diplomáticos, o reforço da Zopacas é importante para a defesa do país (BRASIL, 2012a, p. 39).

Nota-se, todavia, que apesar de fundada, a Zopacas não se constituiu como ator de fato no sistema internacional, como ocorreu com a OTAN, embora não tenha sido desfeita. O Fórum sofreu descontinuidade em seus encontros ministeriais ao longo desses trinta e cinco anos. O objetivo, no entanto, permanece. Como dito anteriormente, essa variação entre a criação do fórum e a sua (não)

¹² Grupo formado por países que já sediaram reuniões ministeriais e por Cabo Verde. Criado para acompanhar a implementação das decisões tomadas na reunião e para coordenar sobre temas relevantes.

¹³ Disponível em: <<https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/41>> Acessado em 28 set. 2020.

consolidação convidam a uma análise neoclássica na medida em que nos leva a supor que variáveis intervenientes de nível doméstico - neste caso, especificamente as percepções dos tomadores de decisão da potência mais forte da Zopacas, o Brasil, tenha condicionado o comportamento do bloco. E, nesse sentido, também poderia conduzi-lo à uma revitalização.

Como citado anteriormente, a relevância da pesquisa reside no interesse do Estado que vem priorizando uma maior aproximação entre política externa e política de defesa, com programas de pesquisa e crescimento da capacidade naval para defesa e ocupação dos arquipélagos brasileiros, missões de paz e acordos internacionais que lhe conferem soberania sobre a plataforma continental e sobre as Zonas Economicamente Exclusivas (ZEEs). O Estado busca, igualmente, sua consolidação como zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa.

Por fim, ressalta-se o crescimento do Brasil e sua importância na região, exemplificado pela importância econômica da região do Atlântico Sul (inserção do Brasil no mapa geopolítico). A participação das Forças Armadas do país em missões de paz desde 2008 são claros instrumentos de cooperação e diminuição das distâncias entre os países membros, contribuindo para a manutenção da paz entre os Estados-membros da Zopacas na região.

Sendo assim, diante de um Fórum composto por vinte e quatro países com águas jurisdicionais de riquezas incalculáveis em seus países, além das águas internacionais, é de se esperar que os Estados-membro deste fórum buscassem o fortalecimento de seus laços, tal qual o Atlântico Norte tem, todavia, não é isso que se verifica na prática. É, portanto, a explicação para esse aparente paradoxo que esta dissertação busca oferecer.

1.1.2. Introdução acerca da escolha teórica

A história geopolítica mundial traduz o adversário como aquele que, de alguma forma, vai além da definição do dicionário: "*o que combate (contra outrem); antagonista, contendor; concorrente; que disputa uma competição*"¹⁴. Ao observarmos as relações internacionais, o sentimento de oposição vem ligado àquele Estado que vai de encontro às aspirações geopolíticas, econômicas e sociais de outro. E,

¹⁴ ADVERSÁRIO In.: Dicio, Dicionário Online de Português.Porto. 7Graus.Disponível em <<https://www.dicio.com.br/adversario/>> Acesso em: 09 jun. 2021.

certamente, todos que, de alguma forma, sejam barreiras ao alcance desses objetivos e/ou despertem sensação de ameaça farão parte desta definição: adversário; opositor.

Nesse sentido, a cooperação tornou-se necessária desde os tempos remotos da Guerra do Peloponeso (431 a.C). Etimologicamente, cooperar significa trabalhar por um mesmo objetivo. Isso nos chama à reflexão sobre o ato de cooperar na visão do indivíduo e na visão do Estado. Essa visão diferenciada obviamente envolve questões motivacionais e, no caso dos Estados, teóricas, culturais, econômicas, sociais; mas também depende dos líderes estatais. Exemplo disso foi o Tratado de Utrecht (1712-1713), no qual o abade de Saint Pierre propôs uma nova organização política na busca pela paz para o continente europeu, mas viu suas ideias serem negligenciadas pelos líderes da época.

Desde então, Jean Jacque Rousseau, Immanuel Kant, entre outros, abordaram a cooperação em diferentes matizes. No entanto, nas relações internacionais, a teoria realista viu a cooperação por um viés mais amplo. Para eles, a cooperação é ferramenta de manutenção para o equilíbrio de poder no sistema internacional (MACIEL, 2009, p.217). Todo o processo das relações ao longo da história revela que o Estado era ator único e soberano desde o Tratado de Westfália - até acontecer a I Guerra Mundial. Nesse momento, os teóricos realistas e liberais viram que a cooperação seria extremamente necessária. Iniciou-se, assim, o período que levaria à criação da Liga das Nações. Essa visão, defendida especialmente pelos liberais, prevaleceu até a eclosão da II Guerra Mundial, quando a incapacidade de os Estados cooperarem tornou-se motivo de reavaliação, surgindo, então, instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU). Infere-se, portanto, que a busca pela paz e pela pacificação perpassa a cooperação. Esse processo pôs à prova todo o arcabouço teórico existente desde a II Guerra Mundial. Foi nesse sentido que o realismo estrutural respondeu aos questionamentos surgidos até então.

No entanto, para ser alcançada essa paz, é necessária a compreensão sobre o que os Estados querem e o porquê de, quando não a alcançam, irem à Guerra (WALTZ, 1959). Essa compreensão pede distinção do termo cooperação. Segundo Keohane (1984), cooperação não pode ser confundida com harmonia. Esta refere-se à situação na qual as políticas exercidas pelas unidades estatais não dificultam o outro a atingir seus objetivos. A cooperação, contudo, requer ação individual ou organizacional participante de processo de coordenação de políticas.

Essa rápida introdução do período que antecedeu ao nascimento da visão realista sobre a cooperação é no intuito de, antes de embarcarmos na cooperação propriamente dita, compreendermos

que a análise do sistema internacional e do processo de pacificação é significativa para avaliar a interação de seus membros. Ao longo dos séculos, o sistema foi se transformando em uma estrutura complexa, influenciado por fatos históricos que geraram descrença na cooperação, rápido crescimento tecnológico, além de instabilidades e conflitos pontuais que suscitaram dúvidas sobre a autonomia dos organismos internacionais na resolução de conflitos. As instituições (surgidas no pós II Guerra Mundial), segundo Waltz (1979), possuem autonomia e efeitos independentes pouco eficazes, pois suas ações são limitadas pelos Estados mais poderosos, ou seja, são subordinadas a eles que as criaram. Cumpre notar também, a consequente alteração geopolítica, em que muitos Estados foram surgindo, subindo e descendo na gangorra potencial multilateral no pós Guerra Fria, particularmente (período do nascimento da Zopacas).

Embora abordada por muitos teóricos, o realismo é a corrente que mais aborda o tema da cooperação junto ao liberalismo. Segundo Jervis (1999) a semelhança entre ambas é que se baseiam no pressuposto de que a anarquia é o princípio norteador do sistema internacional. A diferença é que o liberalismo acredita que haja potencial para a cooperação. Nesse sentido, para sustentação da argumentação desta dissertação, neste capítulo, pretendemos inicialmente analisar a cooperação entre os Estados à luz da teoria realista estrutural defensiva e os acordos entre os Estados. Tendo como hipótese que a cooperação entre os Estados, assim como seus demais comportamentos, se dá, e se mantém, como resposta aos incentivos e constrangimentos externos, os realistas estruturais não observam fatores internos que também influenciam nas escolhas dos atores; ao observarmos, porém, que os Estados nem sempre agem em resposta direta às variações externas, mas sim a partir de decisões mediadas por constrangimentos internos, investigaremos os fatores internos à luz da teoria neoclássica.

1.1.3. Revisão teórica

Na base da teoria Waltziana, em *Man, the State and War (1959)*, a paz seria apenas um de muitos fins simultaneamente entrelaçados, em que os meios pelos quais é buscada podem ser muitos e estes são aplicados em condições diversas. Na cooperação, as implicações são muitas e, portanto, não se pode confiar que tudo seguirá conforme planejado, ainda que estejam em concordância e no mesmo objetivo. Em sua tese de doutorado, Waltz (1959) explica que para se alcançar a paz, deve-se combater a guerra e ele representa as causas da guerra em três imagens: natureza e comportamento humano,

organização das unidades estatais e o sistema de Estados. Na terceira imagem, o foco é a anarquia. O Estado é visto como ator unitário e isso reformou os realistas e neorealistas. Essa análise foi importante para que Waltz desenvolvesse em *Theory of International Politics* (1979) a explicação sobre a estrutura em que Estados estão, em um meio em que os constrange e influência, onde ausência de uma autoridade soberana sobre os demais teria consequências profundas no sistema internacional.

De acordo com Waltz, a política internacional é formada por unidades estatais que interagem formando um sistema que compõe a estrutura. Cita que *"The concept of structure is based on the fact that units differently juxtaposed and combined behave differently and in interacting produce different outcomes"* (1979, p.81). Ou seja, essa estrutura, anárquica, faz com que as unidades estatais tenham seu comportamento direcionado à busca pelo poder. Como não há uma autoridade que impeça comportamentos agressivos por parte das unidades (ou um aliando-se a outro mais forte: *bandwagoning*), as unidades estatais tentarão desenvolver relações equilibradas interna e externamente. Sem autoridade, portanto, a estrutura constrange os atores a irem em busca de sobrevivência, a maximizar seus recursos. O resultado dessa interação, no entanto, nem sempre é o que se esperava.

Esse comprometimento em melhorar sua vantagem competitiva e a probabilidade de sobrevivência acaba por perpetuar a anarquia no sistema internacional. É inerente ao Estado. Em um sistema anárquico, contudo, unidades de natureza semelhante, embora difiram nas suas capacidades, mantêm relações umas com as outras. A distinção entre hierarquia e anarquia é crucial para Waltz. Portanto, essas duas possibilidades de comportamentos estatais nesse cenário oscilam na incerteza gerada pela anarquia.

Griffiths (2013)¹⁵, por sua vez, descreve que dentre os três critérios definidos por Waltz, apenas dois são importantes na arena internacional. Sinaliza que Waltz conceitua a estrutura política como determinante, independente do comportamento do Estado. A estrutura designa as condições restritivas. Para ele, a anarquia corrobora a ausência de integração.

Above and before all else, states seek to survive as sovereign autonomous units. Consequently, although all might benefit through a greater international division of labour, the survival motive in an environment of extreme inequality between states compels each to be more concerned with the distribution of future gains than their absolute level." (GRIFFITHS, 2013, p.83)

¹⁵ Griffiths, Martin. Realism, Idealism and International Politics: a Reinterpretation.(2013)

Waltz (1979) compara analogamente a estrutura política internacional à teoria do livre mercado de Adam Smith, em que o mercado recompensa uns e pune outros, de acordo com o comportamento das empresas (GRIFFITHS, 2013). Neste caso, o comportamento dos atores determinaria o "êxito" de uns, ao mesmo tempo em que é independente, porém dispõe e restringe esse comportamento em outros.

A teoria da balança de poder de Waltz (1979) tem uma única variável: distribuição de poder. Os realistas clássicos focam no poder nacional e no comportamento dos líderes na condução da política internacional, enquanto os neorrealistas focam em manter certa constância no sistema internacional. É ela que explica a ausência de um sistema hegemônico. Sendo assim, o Estado seria o que ele chama de "caixa preta", e segundo a teoria, a maior parte dos Estados respondem aos incentivos sistêmicos. No entanto, a teoria também assume que os Estados têm habilidade ilimitada para conseguir recursos internamente, de modo que sejam equivalentes em relação ao poder econômico e militar.

Essa distribuição de poder é o fator determinante para conduzir o Brasil à potência do fórum. Dentre os vinte e quatro países é o que tem as condicionantes para fortalecer o fórum, uma vez que o país tem relações bilaterais com vários países do continente africano em várias áreas, como as missões de paz, reforçando laços entre os países na área de defesa.

Numa entrevista¹⁶, em 2011, Waltz afirmou que “*as percepções, distorcidas ou não, são importantes não só no dia a dia, mas também na economia, na política internacional e há uma quantidade considerável de elementos não percebidos*” (2011, p.133). Para ele, “*não é a estrutura que determina os resultados e sim tipos de comportamentos que podem encorajar uns e desencorajar outros*”. Sendo assim, os atores ora optarão por aproximar-se dos países mais fortes (*bandwagoning*), ora escolherão maximizar seus recursos (competição), ou ambos. E por que, à luz do realismo estrutural, os atores estatais oscilam em suas escolhas?

Antes da I Guerra Mundial, Max Weber declarara que os historiadores não iriam se perguntar o que Bélgica, Suíça e Suécia tinham feito, e sim o que Inglaterra, Alemanha e Rússia tinham feito (WALTZ, 2011). Ou seja, a pouca importância das potências menores em grandes assuntos não quer dizer que não sejam importantes em certos aspectos. Segundo o realismo estrutural, porém, elas acabam seguindo as potências mais fortes na cooperação, como citamos anteriormente - *bandwagoning*. Isso

¹⁶ Reis, Bruno Cardoso. Teoria estrutural da política internacional: Entrevista com Kenneth Waltz. *Relações Internacionais* [online]. 2011, n.29, pp.129-141. ISSN 1645-9199.

Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000100010>. Acesso em: 20 jul. 2020.

posto, a visão de possíveis adversários reduz-se às grandes potências num processo de cooperação. Desde o fim da II Guerra Mundial, por exemplo, houve um aumento expressivo da cooperação. Obviamente que parte disso se deve ao fato de que a interdependência econômica internacional aumentou, o que estimula a insegurança. Essa dualidade no comportamento nos leva a refletir sobre a resposta que o realismo estrutural não nos dá (deu). Certamente, tanto um quanto o outro (competição ou *bandwagoning*) são respostas à ameaça externa. Para Waltz (1979), é a distribuição de poder que define por um ou por outro e, por isso, essa mudança de decisão leva à mudança das estruturas do sistema e estas mudam conseqüentemente as expectativas.

Quando pensamos em arranjos de cooperação, em conflitos interestatais e/ou entre grupos sociais, observamos que isso relaciona-se com percepção dos atores de que podem relacionar-se obtendo ganhos de acordo com suas capacidades de prover ou não algum benefício.

Charles Tilly identifica que a base da natureza das relações entre indivíduos e grupos está na formação de díades "nós-eles" por meio de categorias sociais, residindo nos laços mais fracos as fronteiras que balizam os conflitos distributivos (DE OLIVEIRA PAES & MARTINS, 2014). A cooperação ganhou força desde a II Guerra, reverberando na criação de instituições para auxiliarem na cooperação e esse processo nos traz à memória o dilema do prisioneiro, uma vez que estas tentativas de criar ligação entre eles, assemelha-se às instituições organizando-se em prol da cooperação. A tentativa de um Estado em aumentar sua segurança, pode diminuir a de outros, mas os Estados se conformam estimulados mais pelo medo do que pelo desejo de aumentar seus recursos. Segundo Jervis (1999, p.49), esse "modelo espiral" da política internacional mostra que tanto as razões estruturais quanto as perceptivas conspiram para tornar autodestrutivas as ações que os Estados tomam para se proteger.

Cabe acrescentar a relação que fez Waltz (1979) ao abordar o sentido de leis e teorias. Para ele há correlação entre ambas. Se acontece X, conseqüentemente acontecerá Y, mas não apenas isso. Ao avaliar as leis, segundo ele, deve-se observar se ocorrem de forma repetida, para que se pressuponha empiricamente sua veracidade (WALTZ, 1979, p.1). Quando nos perguntamos por que os Estados cooperam e buscamos essas respostas na teoria estrutural, não podemos afirmar que os incentivos mais significativos ao comportamento dos Estados emanem da estrutura do sistema internacional, uma vez que são pressupostos ontológicos.

Nesse sentido, ao olharmos para os vinte e quatro países do entorno do Atlântico Sul (Zopacas), observamos Estados diferentes economicamente, culturalmente, militarmente, mas indubitavelmente, com objetivos e interesses em comum - senão não teria porquê do arranjo à época, visando não somente a cooperação em várias áreas dentre esses países, mas também a defesa do Atlântico Sul. Como veremos no capítulo 2, foram os interesses em comum, somados às preocupações comuns à época da Guerra Fria, que uniram esses países num fórum de defesa do Atlântico Sul. No entanto, ao longo desses trinta e cinco anos de vida, em vários momentos, o fórum adotou comportamentos não esperados, ou simplesmente não adotou comportamento algum na direção de um fortalecimento/engajamento/desenvolvimento do arranjo.

Carpes (2014, p.21) salienta que *"according to Waltz, variation is an attribute of the units and, therefore, does not help in understanding either the structure or the international system that is the overall aim of his theory."* A mudança ou continuidade no sistema, para ele, portanto, não deve ser procurada no nível dos atores, pois é a estrutura externa ao Estado que explica a ocorrência de um ou de outro. No entanto, na prática não é possível isolar as variáveis sem que haja interação. O sistema internacional é resultado dela somado ao comportamento dos Estados.

Logo, quando se volta o olhar para a Zopacas observa-se forte engajamento inicial (ver capítulo 2), com encontros ministeriais bienais, desenvolvendo frutos e fortalecendo a relação. Após cinco encontros seguidos, o fórum apresentou hiato de nove anos, sem qualquer encontro ministerial. A que se deu tamanho desinteresse? Essa mudança de comportamento nos indaga se o realismo estrutural não se mostra incompleto para alcançar as respostas desta dissertação.

Uma vez que a explicação teórica para essa variação requer que se volte para o nível do Estado, ao invés do sistema, será necessário explorar a teoria neoclássica para compreender o posicionamento da potência do arranjo e qual(is) variável(is) foi(ram) predominante(s) para a apatia da Zopacas.

Segundo Jervis (1999), os realistas defensivos assumem uma posição sobre o papel do conflito desnecessário que tem mais em comum com os neoliberais, pois tornaria as ações que seriam para se proteger, em autodestrutivas. Cita ainda que *"In many cases and in many areas, states are able to work together to mitigate the effects of anarchy, produce mutual gains, and avoid shared harm (JERVIS, 1999 , p.45)¹⁷*. Para o autor, os realistas estruturais defensivos defendem que os conflitos são, em muitos

¹⁷ Para maiores informações consultar: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. Progress in international relations theory: Appraising the field. Cambridge: MIT Press, 2003.

momentos, desnecessários; têm menos fé na capacidade dos atores de alcançar interesses comuns em relação aos neoliberais e a desconfiança e o medo de trapacear muitas vezes não são superados. No entanto, argumenta que à luz das proposições neoliberais, as instituições são instrumentos eficazes para a cooperação e se pergunta: se assim o é, por que, então, não são usadas com mais frequência? A resposta vem dos realistas que argumentam que elas não têm apenas efeitos e só são estabelecidas quando os ganhos são mútuos. A visão, muitas vezes, limitada de seus líderes leva à alteração das preferências e da autonomia.

Os níveis de crescimento dos Estados, obviamente, não são iguais. Eles mudam uma vez que cada um passa por diversas mudanças internas, conseqüentemente em relação a outros Estados. Estados identificam-se como possibilidades de ganhos, de bem-estar e de oportunidades. Assim, a capacidade de poder deles altera, fazendo com que o equilíbrio do sistema se fragilize.

Se à luz da teoria realista estrutural a cooperação só se sustenta quando há convergência de interesses das unidades estatais e para isso são feitos acordos entre si ou com instituições, então por que não se sustenta? Porque os Estados não são influenciados em suas escolhas apenas pelos fatores externos, mas pelos fatores domésticos, tão importantes para o desenvolvimento de suas políticas externas e de segurança. São estas instituições e outros fatores de ordem interna que os guiarão neste processo. Nesse sentido, a teoria realista estrutural sozinha não responde ao questionamento desta dissertação no que se refere à questão da cooperação, uma vez que não considera variáveis domésticas tão essencialmente importantes para a análise da potência do fórum aqui estudado.

Assim, nesta seção, investigaremos como o realismo neoclássico fornece ferramentas de compreensão para a inércia da cooperação entre Estados apesar dos interesses iniciais que levaram às suas fundações - no caso de arranjos como a Zopacas. O realismo neoclássico situa-se, para muitos autores, como um meio-termo entre o neorealismo e o realismo clássico. Esse foca na política doméstica; aquele, na distribuição sistêmica de poder. Uma vez que o realismo estrutural não fornece respostas no que diz respeito à variação de comportamento do fórum nos seus mais de trinta anos de existência, os neoclássicos expandem essa análise levando em consideração o comportamento dos Estados e como são afetados pelo sistema interno e externo. Admitindo, portanto, as hipóteses realistas aqui oferecidas, ao avaliarmos o contexto em que a OTAN foi criada, como instrumento bem-sucedido

de arranjo, indaga-se como o realismo neoclássico ajuda a compreender a (des)continuidade da cooperação entre Estados na área de segurança e defesa.

Conforme observado por Lobell, Taliaferro e Ripsman (2009, p.10), *"there is no single neoclassical realist theory of foreign policy, but rather a diversity of neoclassical realist theories"*. Nesse sentido, é preciso integrar variáveis de nível sistêmico e interno na definição de política externa e distinguir as definições de Estado entre as correntes realistas e não realistas. Essa carência de teorias nesse sentido começou a ser suprida pelos realistas neoclássicos.

De um lado, para os liberais, atores domésticos e arranjos institucionais dentro do Estado têm impacto na sua política externa e isso é causa decisiva para o comportamento. Os autores destacam que o *"Neoclassical Realism seeks to explain variation in the foreign policies of the same state over time or across different states facing similar external constraints"* (LOBELL, RIPSMAN, TALIAFERRO, 2009, p.21). Nesse contexto, poderíamos afirmar que a Zopacas sofre influência direta da política externa de cada Estado componente, sendo crucial no seu comportamento ao longo desses últimos trinta e cinco anos. Por outro lado, vemos que liberais, subestimam efeitos de fatores sistêmicos no comportamento. Reichwein (2012) observa que a lacuna nessa análise é que não reconhecem o sistema internacional como fator explicativo. O autor aponta que os neoclássicos assumem que a estrutura do sistema internacional, a percepção e as configurações internas dos Estados, somadas à competição e às relações de poder entre atores-chave domésticos, oferecem uma explicação sobre o porquê Estados de posições estruturais semelhantes frequentemente não agem de forma igual como neorealistas assumem.

Ao incorporar unidade sistêmica, os neoclássicos explicam por que os Estados buscam estratégias não guiadas pela balança de poder/ameaça ou obtendo hegemonia. Aqui, essa ideia nos remete à Waltz (1959) e seus três níveis de análise (o homem, o Estado e o sistema internacional). O primeiro e o segundo, portanto, essenciais para conhecer as forças que determinam a política.

Em um fórum de cooperação com diversos Estados, os menores em termos de poder (seja militar, seja econômico) serão influenciados pelas decisões dos maiores - o que evidencia um (ou alguns) ator(es) na liderança do grupo. Se o objetivo de um fórum de cooperação é o mesmo entre todos os Estados, por mais diferentes que sejam, por mais competição que haja, há que se vislumbrar que as alianças só se manterão enquanto a potência mantiver sua influência (WALTZ, 1979). Nesse sentido, o Brasil revela-se, não só por sua extensão territorial, mas também por suas riquezas naturais e por sua

iniciativa na construção do fórum e nos acordos bilaterais em diversas áreas, missões de paz de êxito, como o país-motor deste fórum.

Assim sendo, como os neoclássicos pensam o Estado? No sistema internacional de Waltz, retomando a analogia copernicana da introdução desta dissertação, a interferência de corpos celestes e meteoros (instituições) na movimentação e sobrevivência dos planetas (Estados) afeta todo o sistema solar (sistema internacional). O sistema internacional, por sua vez, na visão neoclássica, observa percepções do poder relativo e restrições domésticas como variáveis intervenientes entre a pressão internacional e a política externa dos Estados. Para Waltz, não é o sistema internacional que vai ditar o comportamento de cada Estado, é o ambiente anárquico que mantém o sentido de alerta dos Estados em constante atenção.

Cabe salientar que, realistas estruturais e neoclássicos, apesar das críticas, complementam-se. Rathbun (2008) argumenta que o realismo neoclássico é extensão e parte necessária do neorealismo. Para o autor, neoclássicos preenchem uma lacuna deixada por Waltz em referência às relações Estado-sociedade e em questões de poder. Rathbun (2008) explica que não se trata da política interna não desempenhar papel no realismo estrutural, mas trata-se de sistema tendencioso contra tais influências. O realismo neoclássico explica quando os Estados não podem adaptar-se às restrições sistêmicas e aponta as consequências que podem resultar disso. E quando o Estado não responde a situações estruturais, o neorealismo nos diz que deveríamos achar evidência de ideias e políticas domésticas distorcendo o processo de tomada de decisão. Conclui que o realismo neoclássico não é variedade distinta do realismo, mas a próxima geração do realismo estrutural:

[...]...neoclassical realism serves and vindicates structural realism. "The two should not be considered opponents, rivals, or even distinct... They represent a division of labor. At their core, all neoclassicals are structural realists as well. (RATHBUN, 2008, p.297)

Assim, é necessário demonstrar que quando a política e as ideias internas interferem consideravelmente na tomada de decisão de política externa, pois o sistema pune os Estados, isso sinaliza que decisões domésticas são cruciais para o Estado e, conseqüentemente, para o arranjo que este faça parte. O papel interveniente do Estado é explicar por que, como e sob que circunstâncias suas características internas intervêm nessa tomada de decisão (LOBELL, TALIAFERRO, LOBELL, 2016).

Reichwein (2012) descreve que, para a tradição realista, a política é uma luta pelo poder (entre Estados) e que, independentemente das diferenças, e para que se compreenda o desenvolvimento dos neoclássicos, é preciso reconsiderar o realismo europeu e o neorealismo de Waltz, integrando-os numa única análise. Ou seja, compreender o realismo europeu e integrá-los num único modelo para que se compreenda o papel dos Estados, suas instituições e as relações Estado-sociedade em conexão com política externa. Nesse sentido, o comportamento individual do Estado é o foco das teorias de política externa. A teoria neoclássica, por sua vez, é uma abordagem da tradição realista e da política externa. É necessário assim que se investigue o que querem alcançar, como e por que determinantes internas e externas interferem nas percepções dos líderes, apesar do sistema internacional e a distribuição de poder serem vistas como cruciais.

Os liberais defendem que atores domésticos e arranjos institucionais dentro do Estado têm impacto na política externa do Estado. Logo, assumem que ela tem origem na política interna. Assim, ao incorporar o fator sistêmico, neoclássicos explicam por que Estados escolhem buscar estratégias que não são guiadas pela balança de poder ou pela hegemonia. Para Reichwein (2012), no entanto, o Estado nem sempre responderá às pressões de forma previsível.

O conceito neoclássico de Estado é de que ele é o ator mais importante; composto por executores, ministros, forças de segurança e seus gabinetes. Contudo, não o vê completamente autônomo da sociedade, uma vez que as limitações de autonomia executiva podem minar a capacidade de resposta às oscilações da balança de poder. Essas oscilações dependem das particularidades de cada Estado, do cenário ao longo do tempo e isso interfere na resposta às pressões internacionais (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009).

Não se entrará no debate sobre as diversas nuances das ameaças, mas sim em como o Estado a identifica. Isso posto é importante lembrar que as ameaças podem vir de ambientes subsistêmicos ou regionais domésticos (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009). Ameaças podem vir de grandes potências, de potências extrarregionais, locais ou de oposição interna. Os autores sinalizam que potências regionais (como o Brasil) enfrentam ameaças adicionais com as oscilações do subsistema. As ameaças para esses países vêm das grandes potências e das consequências na dinâmica regional.

Qual deles importa, num cenário como o da Zopacas? Todos, mas o de maior relevância é a potência que o impulsiona (ou deveria). Sendo esse Estado (ao mesmo tempo em que é potência do

arranjo) uma potência regional emergente mundialmente, qual sua relevância para conduzir um fórum do porte deste arranjo, por tanto tempo, como fez, por exemplo, arranjos como a OTAN, consistente, atuante e sólida até hoje?

A política externa a ser executada é escolhida e avaliada por líderes estatais, no entanto, é preciso salientar que há diferentes preocupações em relação aos emergentes por parte dos Estados e da elite social. Elite que é composta por grupos sociais, mídia, entre outros e que influenciam as tomadas de decisão dos líderes estatais - no caso do arranjo regional, da potência de vinte e quatro países do entorno estratégico Sul. Ao olharmos para os grupos domésticos, devemos investigar quem são esses atores, quais deles influenciam diretamente a tomada de decisões da política externa e em que circunstâncias quais Estados serão mais influenciados e de que maneira.

Aqui, faz-se necessário elencar algumas observações concernentes a esses grupos: i) Ripsman (2009)¹⁸ assinala que apesar da mídia, da opinião pública, do legislativo e de grupos organizados serem quase sempre tratados separadamente, eles fazem parte do mesmo grupo, uma vez que, um influencia o outro; ii) governos democráticos e não democráticos vão interagir de maneiras diferentes e iii) a política será conduzida por todos os atores domésticos que tentarão influenciar essa tomada de decisão (LOBELL, TALIAFERRO, RIPSMAN, 2009, p.171).

Portanto, tanto motivações internacionais quanto motivações políticas domésticas têm impacto sobre as decisões do líder. Sabemos que os Estados agem de maneira semelhante apesar de diferenças de regimes políticos e de política doméstica, mas ainda assim, apesar de atribuir pouco peso aos fatores domésticos, os realistas estruturais concordam que os Estados e maior parte dos regimes políticos conduzem política de segurança externa com pouca atenção (RIPSMAN, 2009). O autor cita como exemplo o ataque terrorista da Espanha, em 2004, em que a política doméstica afetou a política de segurança nacional. É preciso destacar que muitos desses grupos não são numerosos, mas tem grande poder de persuasão sobre seus membros, no entanto, em países democráticos a quantidade é, sim, importante. E esses atores domésticos influenciam a política interpretando acontecimentos internacionais e definindo interesse nacional, como *think tanks* e a mídia.

Assim, essa influência - tanto dos atores como dos grupos sociais - só ocorrerá se o ambiente internacional for pacífico, estável, sem risco de ameaças iminentes e, nesse sentido, apenas os atores

¹⁸ Para maiores detalhes, ver capítulo 6 - *Neoclassical realism and domestic interest groups*. LOBELL, RIPSMAN TALIAFERRO (2009)

com maior influência em Estados em que a política de segurança possui baixos níveis de autonomia é que o farão. Segundo Ripsman (2009, p.189), "*all things being equal, the more structurally autonomous an executive is, the lesser the ability of domestic actors to interfere with the government's foreign policy agenda*". Destaca ainda que "*autonomy varies not only across states, but also within the same state over time*" (RIPSMAN, 2009, p.189)¹⁹, não importando, portanto, se essa variável chave vem de um país democrático ou não.

Como principal ator potencialmente autônomo, o Estado se distingue de qualquer grupo social, é o executor da política externa e mais bem posicionado para responder às exigências internacionais. Por tudo isso, dependendo da organização política, a sociedade pode afetar a maneira com que os líderes estão aptos a conduzir a política ou sua capacidade de extrair recursos da sociedade para implementar política externa. Rathbun (2008, p.296) esclarece que é importante "*to demonstrate that when domestic politics and ideas interfere substantially in foreign policy decision making, the system punishes states*".

O realismo neoclássico apresenta três tipos de abordagens concernente à análise: tipo I, II e III. O tipo I explica que as anomalias são consequência de observações empíricas ocasionais em que os Estados respondem inconsistentemente aos imperativos sistêmicos. O sistema internacional, por sua vez, envia sinais aos Estados. No entanto, esses sinais, como analisado anteriormente, passam pelo filtro da percepção dos decisores da política externa. O tipo II, para explicar política externa (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p.26): as escolhas dos Estados costumam ter mais a ver com a visão dos líderes, a cultura estratégica de cada chefe de governo, a natureza das coalizões que os representam e, obviamente, as restrições políticas para lidar com a capacidade em aprovar e implementar políticas alternativas. Por fim, o tipo III, que trata da política internacional. Esta dissertação usa abordagem do tipo II, verificando as variáveis que foram determinantes para uma cooperação apática até o momento.

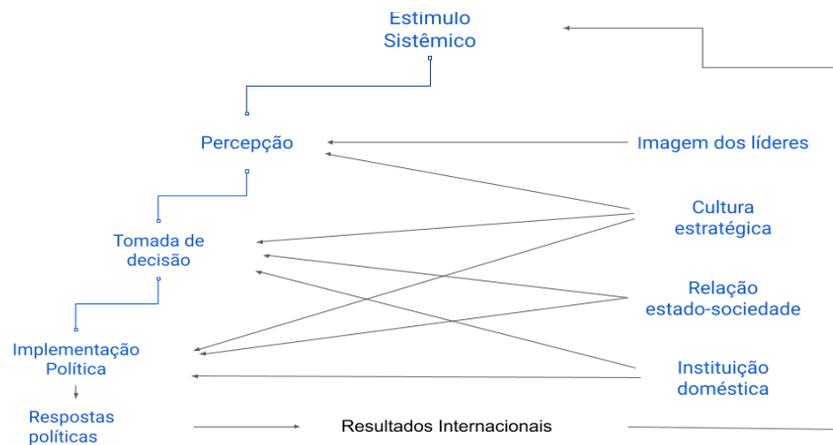
Por outro lado, não há como discernir as intenções de outros Estados e de seus líderes. Diferentemente das capacidades militares, as intenções não podem ser verificadas empiricamente (DUNNE, KURKI, SMITH, 2013). Nesse sentido, a incerteza e a falta de clareza são variáveis-chave para o entendimento do sistema internacional e conseqüentemente para a tomada de decisões, assim como para o ambiente estratégico de um Estado. Conforme declaram Ripsman, Taliaferro e Lobell

¹⁹ RIPSMAN, Norrin. *Neoclassical realism and domestic interest groups*. In: Lobell, Taliaferro, Ripsman. *Neoclassical realism, the state and foreign policy*. (2009).

(2016, p.56), "clarity and the nature of a state's strategic environment thus constitute two key systemic variables unique to neoclassical realism's understanding of the international system."

Uma vez que observamos que o Estado faz suas escolhas influenciados pelas variáveis intervenientes no nível doméstico, analisaremos as variáveis que podem interferir nessas decisões e conseqüentemente moldar seu comportamento perante o sistema internacional, seja como Estado bilateralmente, seja como potência de um fórum, como a Zopacas.

Figura 1: Variáveis intervenientes no nível doméstico e influências



Fonte: Organograma elaborado pela autora.

As restrições sobre os atores centrais, as interações dentro e entre os tomadores de decisão e a sociedade como um todo, os processos e mecanismos pelos quais a política externa é formulada, cada um que pode afetar a maneira pela qual os Estados respondem a estímulos externos são as variáveis intervenientes em nível de unidade estatal: nomeadas por percepções dos líderes estatais, cultura estratégica, relações Estado-sociedade e arranjos institucionais domésticos. Esta lista refere-se às abordagens alternativas à análise da política externa²⁰.

Nesse sentido, os autores vincularam essas variáveis a processos domésticos já abordados: percepção, tomada de decisão e implantação de políticas. Conforme se vê na figura 01, essas variáveis

²⁰ Representam as variáveis intervenientes centrais que podem afetar as respostas da política externa de um Estado, especialmente sob as condições de um ambiente estratégico permissivo, como discutido no Capítulo 2 do livro RIPSAN; TALIAFERRO; LOBELL. Neoclassical Realist Theory of International Politics. (2016). No entanto, mesmo no ambiente mais restritivo, essas variáveis intervenientes podem influenciar o processo de seleção de políticas a partir de uma gama estreita de alternativas de políticas, bem como política de implementação." (RIPSAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016, pp.59-60)

afetam umas às outras. Conforme Rose (1998)²¹, indica, o realismo neoclássico difere do realismo estrutural "*due to its incorporation of domestic intervening variables that condition whether and how states respond to the international systemic pressures that all realists assume underlie foreign policy, grand strategy, and international politics*" (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p.58).

No curto prazo, as percepções influenciam significativamente na tomada de decisões de política externa, especialmente em momentos de crise, uma vez que, nessas situações o executivo toma decisões mais "individualmente". A restrição de tempo e outros fatores acabam por não envolver as outras variáveis, uma vez que poria em risco a decisão a ser tomada.

These process variables are likely to have more influence in the short-to-medium and the medium-to-long term, when culture, society, and institutions shape and constrain the formulation of policy planning and grand strategy. (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p.61).

Nesse sentido, a primeira variável, imagem dos tomadores de decisões (líderes), é composta por presidente/primeiro-ministro/ditador, principais membros do gabinete, ministros e assessores encarregados da condução de políticas externas e de defesa. O líder é, portanto, ator mais importante com o benefício da inteligência sobre países estrangeiros e essa variável é importante porque pode afetar diretamente a percepção dos estímulos recebidos. Líderes são indivíduos com suas crenças, valores, gostos que os orientam em suas interações com as pessoas e com o mundo. É importante ressaltar que crenças não são facilmente alteradas, portanto, influenciam nas decisões e percepções. São como filtros automáticos que, ao processarem uma informação, ditam o foco, a atenção e o entendimento de um líder. Todas as informações recebidas passam por esse filtro que as personaliza e direciona a decisão. Assim, as reações aos desafios e oportunidades externas serão diferentes. Os autores destacam que "*it is useful to investigate the character and psychological make-up of its political leaders, which are critical intervening variables that can influence the way they respond to systemic pressures.*" (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p.63).

A segunda variável é a cultura estratégica. Ela se refere às crenças geracionais, visão de mundo, expectativas da sociedade etc. Nesse quesito, em raras circunstâncias, a cultura pode ser construída ou reconstruída devido a grandes acontecimentos históricos ou imposições de estrangeiros. No entanto,

²¹ ROSE, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". World Politics, Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172

nessa variável, há um contratempo: a possibilidade de ficar restrito à influência da cultura estratégica, preso e impedido de reorientar a estratégia adaptando-se às necessidades e imperativos internacionais.

A terceira variável refere-se às relações Estado-sociedade. É a interação entre as instituições centrais e os grupos sociais do Estado. É como um termômetro da relação entre a sociedade e seu líder, o nível de (des)harmonia, de coalizões sociais, de coesão política dentro do Estado entre eles. Nessa variável, tanto a política externa quanto o nível doméstico podem ser beneficiados. Se a sociedade não confia em seu líder, se discorda dessas decisões, a política externa será afetada. E neste caso, o contratempo é que essa desconfiança, afeta os recursos direcionados. A questão das coalizões também é ponto de alerta. Uma vez que grupos específicos capturem o Estado, este não poderá adotar políticas diferenciadas das coalizões (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016). Nesse ponto,

(...) unless the state possesses sufficient institutional autonomy to shield it from domestic pressures, the composition of the dominant coalition and its relationship with the state can affect the state's policy preferences and its willingness to make and implement particular grand strategic choices." (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p. 72-73)

Os autores citam como exemplo as relações civis-militares. Elas envolvem assuntos relacionados à interação entre a sociedade civil, elites políticas e os militares como instituição. A questão crucial é como balancear o controle civil sobre os militares ao mesmo tempo garantir um exército forte e eficaz e com seus princípios intactos. Nesse ponto, Dueck (2009, p.140)²² sinaliza que a premissa da terceira imagem a que Waltz se refere é o sistema anárquico, em que os Estados precisam confiar em si mesmos para sobreviver. No entanto, pressões internacionais são, portanto, a última causa da intervenção militar. Realistas se opõem a essa premissa.

Em relação às instituições domésticas, quarta variável, ela envolve a estrutura do Estado e instituições políticas domésticas que podem afetar a terceira variável. Compõe-se basicamente das instituições formais, mas também das informais, cuja importância envolve competição doméstica por

²² DUECK, Colin. *Neoclassical Realism and the National Interest: Presidents, Domestic Politics, and Major Military Interventions*. In: *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

políticas, práticas rotineiras, regras não escritas, mas com grande poder de influência causal no comportamento dos atores.

Como se vê, é pouco provável que os líderes façam escolhas que discordem dos valores domésticos, seja por razões culturais estratégicas, seja por atitudes nacionalistas. Sem mencionar o fato de que gerar oposição de grupos sociais, instituições políticas domésticas e do país interfere nas políticas internas de implantação de política. Em relação às relações Estado-sociedade e instituições domésticas, elas têm pouca influência no curto prazo, mas têm efeito relevante no planejamento de longo prazo, segundo Ripsman (2016). Numa situação de crise, o poder nas mãos do líder é maior, no entanto, pode ser contornado. No longo prazo, há maior possibilidade de restringir políticas que diverjam as preferências. Nesse sentido,

(...) the degree to which state-society relations are cooperative rather than competitive and the degree to which domestic political institutions allow the executive greater policy autonomy will be of great significance to policy planning endeavors. (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p.93)

Observa-se que todas as variáveis domésticas aqui apresentadas esclarecem comportamentos da unidade estatal que interferem em diferentes momentos, sob diversas circunstâncias, na política externa e no comportamento do Estado, seja internamente, seja face às restrições externas. Caberá ao capítulo 3 avaliar estas variáveis na potência do fórum estudado, mas antes, no capítulo 2, investiga-se o percurso de vida da Zopacas.

2. Zopacas: percurso de construção e vida. Avanços e hiatos do Fórum

2.1. Introdução

O filósofo franco-suíço Jean Jacques Rousseau (1712-1778) discute os primórdios da cooperação entre os homens, na segunda parte de sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade do homem* (1754-1755). Nele, formulou o jogo da caça ao cervo, apresentando-o como um problema e não como um 'jogo' em si. Para ele, havendo possibilidade de ganho, os homens uniam-se em grupos cooperando entre si, porém essa cooperação durava apenas enquanto a oportunidade original permanecesse. Nesse 'jogo', dois caçadores vão à caça de um cervo. Como ambos teriam dificuldade de fazê-lo sozinhos, uma vez que se trata de um animal ágil e de grande porte, decidem fazer em conjunto. Para obter êxito, ambos precisam ocupar suas posições e focar no cervo. No entanto, eles podem alternativamente caçar lebres, uma vez que não é necessário ajuda, sendo, porém, animal de menor valor (PEREIRA, 2018).

Esse esquema reflete a importância da cooperação para que todos obtenham melhor resultado, uma vez que se ambos ficam em seus postos, não indo caçar lebres, ambos obtêm o melhor resultado.

Assim, os arranjos de cooperação, de maneira geral, oscilam conforme as mudanças geopolíticas, o (des)interesse e os conflitos que possam afetar os países. No entanto, há arranjos que perduram apesar de todas as transformações mundiais. Assim, antes de apresentarmos a Zopacas, faz-se necessário ilustrar um arranjo de cooperação que obteve êxito, que se fortaleceu, como a OTAN e seu processo de adaptação às mudanças do tabuleiro geopolítico.

Na subseção seguinte faz-se importante caracterizar o Atlântico Sul, uma vez que é a razão de ser do fórum e de importância essencial para a mobilidade do comércio mundial, além das riquezas de seu entorno e do posicionamento estratégico deste oceano.

2.1.1. Ilustração de arranjo bem-sucedido do norte

Como relembramos no capítulo 1, a sobrevivência dos Estados, de certa forma, perpassa a necessidade de unir-se a outros Estados. Algumas questões, porém, não podiam ser resolvidas na base

da cooperação Estado a Estado, apenas. Assim, as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) surgiram para representar interesses comuns de grupos de Estados. Nesse contexto, surgiu a OTAN, em 1949.

Os dois lados da moeda da Doutrina Truman²³ eram o Plano Marshall²⁴ e a OTAN, cujas diretrizes baseiam-se nos meios políticos, "*promotes democratic values and enables members to consult and cooperate on defence and security-related issues to solve problems, build trust and, in the long run, prevent conflict*"²⁵; e pelos meios militares, "*is committed to the peaceful resolution of disputes. If diplomatic efforts fail, it has the military power to undertake*" *crisis-management operations*"²⁶.

Essa aliança política e militar, cujo objetivo é assegurar a defesa de todos os membros componentes contra agressões e promover ambiente seguro, nada mais foi do que uma ferramenta dos EUA para garantir sua hegemonia e alcançar seus objetivos, na época. A criação do Pacto de Varsóvia²⁷ confrontou o projeto americano e dividiu ainda mais o mundo. O Pacto, no entanto, ruiu junto com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Em princípio, a OTAN foi criada como um mecanismo de defesa e segurança para os países que a compunham: "*Security in our daily lives is key to our well-being. NATO's purpose is to guarantee the freedom and security of its members through political and military means*"²⁸. No entanto, com o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista a iniciativa inicial já não existia mais. Nesse sentido, redefiniu suas diretrizes e ampliou seu papel sobrevivendo até os dias atuais (DO PRADO, 2014). Foram os novos rumos que o cenário geopolítico tomaria, com a queda do muro de Berlim, em 1989, que fizeram com que a organização reformulasse suas diretrizes num documento com cinquenta e nove artigos revisando fundamentos estratégicos, chamado Conceito Estratégico da Aliança (1991). A noção de segurança foi ampliada e o documento reforçava que a organização é a responsável pela segurança europeia. No entanto, enfatizava a necessidade de cooperação com outros organismos intergovernamentais.

²³ "Com o intuito de conter o avanço do comunismo sobre qualquer parte do globo, os EUA formulam em março de 1947 a Doutrina Truman. Considerada o marco inicial da Guerra Fria, ela tinha como propósito garantir ajuda militar americana a qualquer país aliado para defendê-lo de agressões externas da URSS ou da subversão interna insuflada pelo movimento comunista internacional"(DO PRADO, 2008)

²⁴ O Plano Marshall foi um projeto maciço para a recuperação européia, lançado em 1947 (HOBSBAWN, 1995)

²⁵ Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>> Acesso em: 10 set. 2021.

²⁶ Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>> Acesso em: 10 set. 2021.

²⁷ Tratado de Amizade, Cooperação e Ajuda mútua do Leste, criado em 1955 em reação à OTAN.

²⁸ Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>> Acesso em: 10 set. 2021.

Em 1999, uma nova atualização do Conceito Estratégico foi feita, agora contendo sessenta e cinco artigos e contando com mais dez membros, totalizando vinte e seis países membros (sendo três deles ex-signatários do Pacto de Varsóvia). Nessa nova atualização, o documento reafirma suas diretrizes originais, contudo, viabiliza a ampliação do espaço de atuação, tornando-se assim uma parceria de países que reconhecem que a ameaça à segurança não mais limita-se à localização (CAÑEDO, 2006).

Em 2007, a União Europeia (UE) aprovou a Política Marítima Europeia. UE e EUA fizeram uma parceria de comércio transatlântico e investimento chamada de NATO-Econômica (PALMEIRA, 2017, p.238). Assim, o Atlântico tornou-se foco das atenções após a emergência da China no cenário geopolítico e os EUA voltaram-se também para o pacífico após a anexação da Criméia, do conflito na Ucrânia e das economias asiáticas desacelerando.

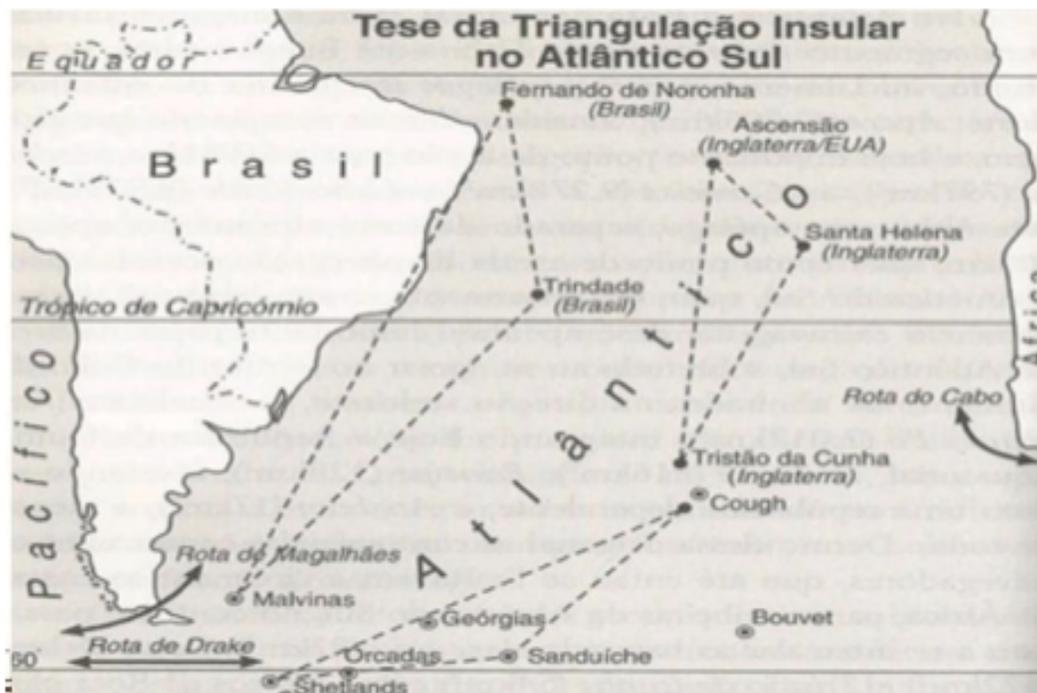
Observa-se, portanto, que a OTAN é exemplo de arranjo de cooperação cujas razões iniciais se desvaneceram, mas permaneceu estruturando-se e adequando-se aos novos cenários sem perder o objetivo que a motivou. Assim, por que o arranjo de cooperação nascido em meio à Guerra Fria, com mais de três décadas de vida, não se adaptou, não se fortaleceu e não se engajou em uma reestruturação e desenvolvimento em prol da região, assim como o do norte?

Sendo assim, cabe salientar que o Atlântico norte tem características distintas do Atlântico Sul. São cenários com características particulares e um entorno de países desenvolvidos, militarmente fortes e envoltos em conflitos. Faz-se necessário, portanto, antes de discorrer sobre as fases da Zopacas, uma breve caracterização do Atlântico Sul para melhor compreensão.

2.1.2. Caracterização do Atlântico Sul

O cenário geopolítico do Atlântico Sul e dos países de seu entorno diferenciam-se dos do Norte. No entanto, o Atlântico Sul é rota de comércio mundial desde os tempos da colonização e, mais do que isso, é, segundo Therezinha de Castro (1999), área estratégica para projeção das potências na África, Antártica e América do Sul. Com sua teoria dos triângulos geoestratégicos do Atlântico Sul, a geógrafa sinaliza três triângulos cujos vértices são as ilhas da região, como se vê na figura 2:

Figura 02: Triângulos Estratégicos



Fonte: Castro, 1999, p.309.

O primeiro triângulo representa as Ilhas Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha que servem de projeção tanto para a América do Sul como base de apoio para o controle da Rota do Cabo; o segundo triângulo corresponde ao Arquipélago de Fernando de Noronha, na ilha de Trindade e no arquipélago das Malvinas, permitindo, especialmente, controlar a passagem Atlântico-Pacífico e o terceiro, formado pelos arquipélagos subantárticos de Shetlands do Sul, Orcadas do Sul e Gough, Geórgias do Sul e Sanduíches do Sul, que representam uma rota alternativa para projeções sobre o continente americano e a África (HORING; WEBER; CLOSS, 2014). Isso demonstra o tamanho do poder estratégico que a região detém, além do direito à exploração de recursos dessas ilhas nas suas respectivas ZEEs.

Ressalte-se, aqui, que as ZEEs (200 milhas náuticas ou 370 km), assim como o mar territorial (12 milhas náuticas ou 22 km), a zona contígua (24 milhas náuticas ou 44,45 km) e a plataforma continental (sem extensão fixa²⁹) foram conceitos delimitados pela Convenção das Nações Unidas sobre

²⁹"Trata-se de uma área que vai da linha da costa até o chamado talude continental, onde o declive do continente é muito pronunciado. A Placa Continental dá o direito de exploração dos recursos naturais" (Carvalho & Nunes, 2014, p.91). A extensão pode ser pleiteada pelos países no Tribunal Internacional do Direito do Mar após mapeamento e estudos prévios. O

o Direito do Mar (CNUDM) a respeito da soberania marítima dos países (CARVALHO & NUNES, 2014), em 1982. Essa convenção foi assinada por 157 países, menos Estados Unidos que não ratificaram e ainda se reservaram ao direito de aplicar as mesmas regras do uso do mar por meio de declarações presidenciais. Isso sinaliza o porquê da postura estadunidense em não ratificar a Convenção. Nesse sentido, tanto Estados Unidos quanto OTAN adotaram conceitos estratégicos em que preveem acesso aos espaços globais para promover segurança no mundo. Conclui-se que "*A tendência de que a OTAN venha a preponderar sobre o Atlântico Sul é reforçada pela situação de superioridade estratégica atual desses países.*"(CARVALHO & NUNES, 2014, p.94).

Figura 03: Águas jurisdicionais brasileiras

Brasil apresentou proposta e, "*assim, os limites das águas jurisdicionais brasileiras, consagrados em tratados multilaterais garantem direitos econômicos, porém com a contrapartida dos deveres e responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança pública sobre uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, que equivalem à metade do território nacional*" (Carvalho & Nunes, 2014, p.91). Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/dhn/?q=en/node/126>>. Acesso em: 30 set. 2021.



Fonte: Figura extraída do sítio eletrônico www.defesaaereanaval.com.br³⁰

O Reino Unido está presente nos três triângulos estratégicos e, após o fim da Guerra Fria, os EUA passaram a investir em aumentar suas bases no exterior, como a IV frota. Assim, vemos que o Atlântico Sul é área pivô para a defesa nacional, como caracteriza Therezinha de Castro (1999). Sendo uma área tão relevante e com tantas potências externas circundando a região, é preciso que o país, potência da região e do Fórum, se posicione como tal. Potencialidade já relatada no capítulo 1, entendendo que, de acordo com os realistas, a potência é aquela que tem mais recursos. Essa potencialidade do Brasil, inclusive, era prevista por Meira Mattos (2002).

O Brasil vem se preparando para enfrentar os desafios que a região do Atlântico Sul demanda, como sinalizado em seus documentos de defesa:

"VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. Caracteriza-se pelas ações no sentido de incrementar a participação do Brasil em organismos e fóruns internacionais, em operações internacionais e na cooperação

³⁰ Disponível em: <<https://www.defesaaereanaval.com.br/analise/ameacas-ao-brasil-elas-existem-o-cenario-maritimo>>
Acesso em: 20 set. 2021.

com outros países, visando a auferir maior influência nas decisões em questões globais (BRASIL, 2012b, p. 25).

Nesse sentido, diante de um arranjo de cooperação do Norte, que se adaptou às mudanças geopolíticas e localização estratégica, podemos concluir que arranjos regionais, como a Zopacas, têm as condições necessárias para maior engajamento e êxito, independente das mudanças geopolíticas. Por fim, após a ilustração de arranjo bem sucedido e de verificar as características principais do Atlântico Sul, seguimos para a Zopacas e as fases delimitadas nesta dissertação.

2.2. Zopacas - Fase 1 (1986 - 1998)

1986 foi o ano Internacional da Paz pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido da paz e da cooperação, tivemos também a adesão de Portugal e Espanha à União Europeia e o Plano econômico Cruzado, no Brasil. Esse era o 'retrato' do cenário mundial. No entanto, no tabuleiro geopolítico, as peças começaram a se mover diferentemente diante do fim iminente de uma era: a Guerra Fria. Neste cenário, nascia a Zopacas.

O Atlântico Sul não tinha papel estratégico durante o período da Guerra Fria, como se sabe. Era apenas uma rota marítima (como de petróleo) para as potências ocidentais e, por isso, a manutenção da paz era importante não apenas para o Brasil, mas para todos os países da região. Com o fim da II Guerra Mundial vários países se organizaram para reconstruir-se, seja internamente, seja através dos laços diplomáticos. A América Latina, por sua vez, reclamava participação no desenho da nova ordem mundial que se alinhava. Assim, o Brasil e os Estados Unidos juntaram-se no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)³¹.

Conscious of the determination of the peoples of the states of the South Atlantic region to preserve their independence, sovereignty and territorial integrity and to develop their relations under conditions of peace and liberty. Convinced of the importance of promoting peace and cooperation in the South Atlantic for the benefit of all mankind and, in particular, of the peoples of the region. (UN General Assembly Speech, Resolution 41/11. 1º e 2º parágrafos, 1986).

³¹ Também conhecido como Tratado do Rio, o princípio central deste tratado era que um ataque contra um dos membros seria considerado um ataque contra todos, com base na "doutrina da defesa hemisférica".

A citação acima, proferida pelo Secretário Geral das Nações Unidas, na resolução 41/11 - documento de oficialização do nascimento da Zopacas em que se apontam objetivos, aspirações, regras, reforça a necessidade de que os países membros do arranjo se comprometam e se engajem em prol da região. Destaca, assim, a determinação dos países membros em preservar a área; convencendo-se de que esta precisava promover a paz e a cooperação, mantendo, assim, todo o entorno e seus países livres de maiores riscos nas mais diversas áreas, não só na defesa.

José Sarney, presidente do Brasil à época, em visita à Angola e Cabo Verde, observou a importância de posicionar o país dentro da região do Atlântico Sul e pediu ao Itamaraty que investisse em políticas públicas para a relação do Brasil com países da África. Elaborada pelo diplomata Antonio Celso Souza e Silva, o fórum se deparara com alguns empecilhos: Angola em guerra civil e a África do Sul sob o regime do Apartheid (COSTA, 2018). A partir do fim do regime segregacionista sul-africano e apoio brasileiro à pacificação de Angola, os países da Zopacas, se comprometeram a não produzir armas nucleares. Houve, então, o relançamento da Zopacas. Após apresentação ao presidente Sarney, o documento foi encaminhado ao Itamaraty para reformular para algo mais modesto, uma vez que o original era semelhante ao da OTAN.

A proposta da Zopacas volta, então, a ter destaque no governo Itamar Franco (1992-1995). Agora, tendo um caráter mais pragmático de fortalecer o papel do Brasil na região. Essa retomada foi uma espécie de resposta às pressões dos Estados Unidos de se projetar na região e aos anseios de ampliação hemisférica de poder com o NAFTA³² e a ALCA³³.

Após o lançamento e oficialização da Zopacas, os vinte e quatro países membros se reuniram pela primeira vez, no Rio de Janeiro, em 1988, para discutir a operacionalização do fórum. As reuniões seriam a cada dois anos, além da presidência temporária (a cargo do país que sede a reunião), e dois vice-presidentes – um sul-americano, outro africano. Esse primeiro encontro ministerial ocorreu no fim da década de 1980, quando muitos países africanos se encontravam em crise econômica. Lembrando-se

³² The North American Free Trade Agreement (NAFTA) was a controversial trade pact signed in 1992 that gradually eliminated most tariffs and other trade barriers on products and services passing between the USA, Canada, and Mexico. It was inspired by the success of the European Economic Community (1957–93) in eliminating tariffs in order to stimulate trade among its members. Encyclopedia Britannica.

In: <<https://www.britannica.com/event/North-American-Free-Trade-Agreement>> Acesso em: 10 nov.2021

³³ ALCA (Área de Livre Comércio das Américas): teria o objetivo de eliminar barreiras alfandegárias entre os trinta e quatro países da região, formando assim uma área de livre comércio.(PINTO & GUIMARÃES, 2005)

que com o fim do confronto bipolar, a Zopacas se viu enfraquecida e perdeu atenção do governo ao longo de toda a década de 1990.

A segunda reunião ministerial ocorreu em Abuja (Nigéria), em 1990. O objetivo era discutir a funcionalidade do fórum. Em 1990 e 1991, o Brasil participou de acordos como o 'Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico de Energia Nuclear' (entre Brasil e Argentina) e o Acordo de Salvaguardas (Brasil, Argentina e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (ABACC)). Também assinou tratados como o Tratado de Assunção (que criou o Mercosul) e o Compromisso de Mendoza (Argentina e Chile). Isso sinaliza ainda mais o empenho brasileiro em se reinserir internacionalmente e reforçar os valores defendidos coincidindo com o acordo de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) também foi assinado em 1991.

Não houve reunião ministerial em 1992, ao que parece por desinteresse diante do cenário após reunião anterior. Segundo Penha (2011), a ausência de instituição estrutural e os problemas que os países enfrentavam naquele momento contribuíram para o desinteresse, movendo a diplomacia brasileira a relançar novas bases com ênfase na cooperação econômica. Cabe ressaltar que 1992 foi um ano marcado por um período de crise política (processo de Impeachment). O Brasil assegurou, no entanto, em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o compromisso de manutenção da paz e de tornar a América do Sul a primeira região desnuclearizada no mundo. Foi o ano da famosa Cúpula da Terra³⁴ (Rio-92), passo importante no que concerne ao meio ambiente. O país estava empenhado em participar de iniciativas em todas as esferas e obteve êxito trazendo a Rio-92 para o Brasil (Rio de Janeiro), resultando na Agenda 21³⁵, num programa de cooperação multilateral, numa Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima (evoluindo para o Protocolo de Kyoto de 1997) e numa Convenção sobre Diversidade Biológica (CERVO; BUENO, 2002).

³⁴ "A Organização das Nações Unidas realizou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). A CNUMAD é mais conhecida como Rio 92, referência à cidade que a abrigou, e também como "Cúpula da Terra" por ter mediado acordos entre os chefes de Estado presentes.". Disponível em:<<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>> Acesso em: 01 out. 2021.

³⁵ "Os 179 países participantes da Rio 92 acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado "desenvolvimento sustentável". O nome refere-se ao desejo de mudança para o século XXI.". Disponível em:<<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>> Acesso em: 01 out. 2021.

Observe-se que em 1993, por sua vez, o Brasil sugeriu, em seu discurso anual, a reformulação do conceito de 3Ds³⁶ (desenvolvimento, desarmamento e descolonização), sugerindo que os conceitos de meio ambiente, direitos humanos e segurança internacional fossem integrados ao conceito dos 3Ds.

A terceira reunião ministerial, em 1994 (Brasília), foi momento de renovação dos alicerces do Fórum com a criação de seu Comitê Permanente, envolvendo além da cooperação econômica, a ambiental e a “Declaração da desnuclearização do Atlântico”; a “Declaração do Meio Ambiente Marítimo” e a “Declaração da Cooperação Comercial do Atlântico Sul”. Coaduna-se a esse encontro a situação de mudança no cenário econômico brasileiro. Neste mesmo ano implantou-se o Plano Real no Brasil que estabilizou a economia e combateu a inflação. O país sinaliza, na ONU, sua intenção em estreitar as relações com a África. Em 1995, portanto, o Brasil destaca seus êxitos e empenho em manter a paz na região, especialmente com as missões de paz. Neste período, durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), os discursos denotavam sempre o comprometimento e os avanços do país nos pontos já sinalizados.

A quarta reunião ministerial (Somerset West - Cidade do Cabo), no ano de 1996, em que o arranjo completara 10 anos, energizou o fórum, dando ênfase na ampliação da cooperação entre os Estados-membros no campo econômico, tecnológico, ambiental, cultural, esportivo e de combate ao narcotráfico.

Em 1996, ano marcado por um passo rumo ao desenvolvimento e fortalecimento da defesa no Brasil: foi lançada a Política de Defesa Nacional (PDN)- bastante genérica e formulada sem a participação da sociedade civil. Tal fato foi corrigido em 2005, data em que foi lançada a Política Nacional de Defesa (PND), mais completa e elaborada por civis e militares. No mesmo ano foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelecendo as diretrizes operacionais das Forças Armadas brasileiras. O objetivo era orientar, integrar e formular a organização do aparelhamento das Forças Armadas (FA) e reestruturação da indústria nacional de defesa. Esse passo revelou o comprometimento do país com a defesa e fortaleceu arranjos cooperativos como a Zopacas e todo empenho dado até o momento.

Cabe acrescentar que os documentos de defesa de diversos países englobam também os livros brancos de defesa. O primeiro Livro Branco de Defesa foi o *Imperial Defence White Paper*, em 1935,

³⁶ Formulada pelo Embaixador Araújo Castro, quando chefiou a delegação do Brasil à XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU.

quando o governo britânico emitiu seu documento político de defesa (DE SOUSA, 2019, p.35). Segundo o autor, após a Segunda Guerra Mundial, outros países lançaram seus documentos de defesa, chamando-os, também, de Livro Branco. E, nesse sentido, os países da OTAN foram pioneiros. No entanto, somente após a queda do muro de Berlim (fim da Guerra Fria) é que outros países lançaram seus documentos de defesa, conforme ocorreu na América Latina (2019). Para essa região, o desconhecimento e interesse era mínimo, enquanto para países da OTAN, significava questões de segurança e combate ao terrorismo.

Com a chegada de importantes diretrizes através dos documentos de defesa e da participação da sociedade civil nessa construção, a Zopacas tornou-se parte dessas diretrizes. No Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil estão as diretrizes para a inserção internacional do país³⁷.

O ano de 1997 ficou marcado pela crise Asiática - resultando numa recessão global -, pelo protocolo de Kyoto e foi após este cenário que ocorreu a quinta reunião ministerial da Zopacas, em 1998, em Buenos Aires. Na ocasião, houve uma tentativa de organizar um plano de ação, frustrado pela ausência de consenso que esvaziou o encontro, impactando essa e a reunião seguinte do fórum. Assim, só ocorreria outra reunião quase dez anos depois, em 2007.

Havia obstáculos internos no Brasil. O início do período da redemocratização demandava um ajuste entre as instituições civis e militares e, em termos regionais, os efeitos consequentes da guerra das Malvinas. Adiante, mais detalhes dos fatores internos no capítulo 3.

Na primeira década dos anos 2000, no entanto, o mundo iniciou o novo milênio com o ataque terrorista às Torres Gêmeas, em 2001. Iniciava-se a guerra ao terror. Na Europa, o euro se fortalecia como moeda única europeia e, no Brasil, iniciava-se uma má desvalorização da moeda. Nesse sentido, cabe mencionar alguns acontecimentos durante esse período de um hiato tão longo que se estendeu pela fase 2 e desenhar o cenário que se formou para a fase 3 (de 2007 em diante).

2.3. Zopacas - Fase 2 (1999 - 2006)

³⁷ - Na consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), e o incremento na interação inter-regionais, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). (LBDN, 2012).

Do último encontro, em 1998, até o ano de 2007 (quando se reuniram novamente), a Zopacas permaneceu em *stand by*. É o que esta dissertação chama de fase 2 - período de hiato. Nesta fase, não houve reuniões ministeriais ou qualquer avanço em negociações. O mundo se deparou com possibilidades de terrorismo, após os ataques às torres Gêmeas (2001), levando à guerra ao terror. No cenário doméstico, a descoberta do pré-sal no litoral do Rio de Janeiro, reformulação da Constituição Federal (CF) e problemas econômicos, além de tantos outros, relegaram quaisquer possibilidades de encontros ministeriais, uma vez que todos esses acontecimentos, seja de natureza doméstica, seja de natureza internacional, mostravam-se urgentes em relação a qualquer outro no cenário mundial.

A fase 2, portanto, de completa ausência de encontros ministeriais no âmbito da Zopacas, foi período de transformações como a globalização e a evolução das relações internacionais, que segundo Barrento (2000, p.85), levou à reconfiguração do conceito de defesa. Foi período em que enquanto alguns fatores, como problemas internos políticos, de certa forma, desviaram a atenção da Zopacas levando ao desinteresse, outros, como ataques terroristas, sinalizaram a importância dela para a região, especialmente no início da década - apesar de permanecer negligenciada. Em pouco mais de 10 anos, o mundo teve avanços tecnológicos significativos e um cenário de Guerra ao terror, aumentando as tensões e conclamando uma defesa coadunada e adaptada com os novos cenários, o que repercutiu na fase 3.

2.2.3. Fase 3 - De 2007 em diante

Em 2007, após um longo período de ausência de encontros, a sexta reunião ministerial caracterizou-se com a criação do "Plano de Luanda³⁸", voltado à cooperação e à políticas sociais (erradicação da pobreza, desenvolvimento, sustentabilidade etc.). A iniciativa de Angola fez com que o Brasil colocasse as questões de segurança e defesa em pauta. Foi uma reunião de importância significativa contando com a participação de todos os países membros, o que sinaliza o empenho de todos na busca pelo desenvolvimento e engajamento do fórum em prol da segurança da região e da cooperação entre os países do entorno. Essa motivação levou à criação de grupos de trabalho em outras

³⁸ Plano de intensificação de esforços de cooperação para áreas específicas.

áreas de cooperação, como elaboração de missões de paz, combate a atividades ilegais, dentre outros. (VIZENTINI, 2005). Esse fato coaduna-se com a criação da END no ano seguinte como consequência das conversas que ocorreram entre 2006 e 2007. Segundo Abdenur & Souza Neto (2014), tanto a criação deste documento, como do Conselho de Defesa Sul-Americano, previsto neste documento, e do LBDN trouxeram a questão do Atlântico Sul abrindo espaço para o aprofundamento da Zopacas.

A sétima reunião ministerial, entretanto, aconteceu somente cinco anos depois (segundo hiato), em 2013, cujo objetivo era a revitalização do fórum. Contou com a participação de praticamente todos os países e foi criado o "grupo de contato", formado pelos países que já sediaram reuniões, para acompanhar as decisões acordadas e tomadas. Essa foi, também, a primeira reunião ministerial que contou com a participação dos ministros da defesa de todos os países-membros, sinalizando foco nas áreas de defesa e segurança (CALDAS, 2013).

Nessa nova fase de revitalização da Zopacas, surgiram dois documentos: Declaração de Montevideu e Plano de Ação de Montevideu. O Plano de Montevideu era o documento destinado a listar as ações estratégicas a serem desenvolvidas pelos componentes do fórum. Os Estados-membros se comprometem em desenvolver suas capacidades em diversas áreas, como atuar nos campos de mapeamento e exploração do fundo marinho, cooperação nas áreas de meio ambiente, transporte marítimo, aéreo e segurança portuária, salvaguarda e segurança marítimas (CALDAS, 2013, p.16). Na área da defesa, especialmente, os Estados se comprometeram em aumentar a interação entre as FA, na troca de informações de política de defesa, no reforço das capacidades navais e aéreas e na promoção de exercícios militares conjuntos entre os estados-membros (CALDAS, 2013). O plano sugere, também, metas importantes: troca de informações e cooperação entre instituições, cooperação educacional, técnica, promoção de seminários, diálogo entre as missões permanentes da ONU, ligados à paz e à segurança internacional. O Brasil, à época, se dispôs a erguer um grupo para dar início às iniciativas, mas estavam restritas a alguns setores.

Por sua vez, a declaração de Montevideu contou com 124 itens. Abordando desde os objetivos da época da criação e outros que foram sendo adicionados conforme as mudanças geopolíticas e as demandas que foram surgindo em diversos setores. De acordo com Fabian Calle (2010), o país tinha tudo para se tornar potência regional e emergir como ator global, naquele momento. Certamente a

avaliação do autor é corroborada quando olhamos para o Brasil naqueles anos: participações em muitos fóruns internacionais (BRICS³⁹, G20⁴⁰), Missões de paz da ONU e, economicamente.

Uma vez que as capacidades entre os estados-membros não são as mesmas é preciso participação majoritária dos que têm mais recursos. Nesse sentido, Caldas aponta que,

A ausência dos recursos estatais brasileiros, sejam eles financeiros, humanos ou científico-tecnológicos, tornaria as iniciativas da Zona praticamente impossíveis. Assim, espera-se do Brasil o papel de indutor na maior parte das ações a serem desenvolvidas pelos Estados-membros da Zona, senão em todas. (CALDAS, 2013, p.21)

Nesse aspecto, o Brasil desenvolveu iniciativas de acordo com os objetivos dos documentos citados. Tanto as forças armadas, quanto o Ministério da Defesa estimularam e iniciaram atividades nessa direção, observando-se que as marinhas amigas do Atlântico Sul têm atividades rotineiras como parte das atividades da Marinha do Brasil (MB) há algumas décadas. Ressalta-se que temos ainda o grupo de trabalho no âmbito das missões de paz das Nações Unidas, que foi criado numa reunião na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Houve também um seminário de Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento para membros da Zopacas, no Brasil, em 2013. O país organizou, também, o seminário do Atlântico Sudoeste, em Brasília, com grupo de trabalho de ministérios e agências governamentais para apoiar administrativamente o seminário na área do meio ambiente, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Na área comercial organizou um grupo de trabalho para facilitação de comércio. No entanto, algumas áreas permaneceram sem iniciativas (CALDAS, 2013).

Observa-se, assim, que o Brasil, além de dotar dos recursos materiais para liderar o fórum, as iniciativas propostas tanto na Declaração de Montevideu, como no Plano de Ação de Montevideu, poucas foram efetivadas e levadas a cabo. Algumas sequer saíram do papel. Era o momento ideal para o país se impor, uma vez que dotava de posicionamento favorável em diversas áreas, participando de fóruns internacionais relevantes e tendo números favoráveis na economia. Esse *boom* de boas novas e estabilidade fizeram o país negligenciar o fórum que poderia tornar-se ferramenta importante para os

³⁹ Agrupamento formado por cinco grandes países emergentes - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁴⁰ O G20 é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

países de seu entorno estratégico e desprezar as ameaças que surgiam marcando presença em território africano.

Para manter sua liderança e se colocar com maior participação internacional, o Brasil precisa ser proativo, ágil, fortalecer os laços através dos planejamentos nas diversas áreas citadas nos documentos da VII reunião ministerial, cuja importância e direcionamento para maior engajamento foram significativas e promissoras. Esse desprezo pode custar relações e parcerias importantes não só para o país, mas para todos os países membros.

Acrescente-se que, em 2015, houve uma reunião em um seminário para países da Zopacas, por parte do nosso MD/MRE (Ministério da Defesa/Ministério das Relações Exteriores). Nessa reunião, debateram temas relacionados às operações de paz, seus dilemas e doutrinações, força tarefa, treinamento móvel do CCOPAB (Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil) (COSTA, 2017).

3. AVALIAÇÃO DAS VARIÁVEIS NEOCLÁSSICAS DOMÉSTICAS NA ZOPACAS

3.1. Introdução

Segundo Ripsman, Lobell e Taliaferro (2016), as teorias neoclássicas supõem que o Estado tem comportamento externo moldado por seu poder e posição no sistema internacional. Nesse sentido, segundo os autores, o realismo neoclássico diferencia-se do realismo estrutural no que diz respeito à inclusão das variáveis intervenientes. Estas condicionam e indagam como os Estados responderão ao sistema internacional, conforme citado por Gideon Rose (1998). Assim, essas variáveis incluem modelos psicológicos, burocráticos / organizacionais, sociais e institucionais, que refletem abordagens alternativas à análise da política externa e podem afetar as respostas da política externa de cada Estado.

Nesse sentido, das quatro variáveis apresentadas pelos autores (líderes, cultura, relações instituições e estado-sociedade), as percepções dos líderes é a variável que terá influência significativa no curto prazo, em situações de crise. A razão é pelo fato de que em situações emergenciais há restrição de tempo, sigilo e pressão e, nesse caso, o líder fica 'separado' do corpo da sociedade e das instituições.

Para fins de organização, as variáveis serão avaliadas dentro de cada fase da Zopacas, conforme esta dissertação vem abordando a trajetória de vida do Fórum: fase 1, fase 2 e fase 3.

3.2. Líderes

Os líderes são os presidentes, os primeiros-ministros, os membros do gabinete entre outros. As visões, crenças, cultura, organização política, sociedade e a motivação internacional são o que têm impacto sobre as decisões de um líder. Eles possuem informações privadas e o privilégio de ter monopólio da inteligência sobre alguns países. Nesse sentido,

It is the most important actor to focus on when seeking to explain foreign policy and grand strategic adjustment. Leader images are significant because they can affect the first of the three critical intervening processes—perception of the incoming systemic stimuli." (RIPSMAN, LOBELL, TALIAFERRO, 2016, p.61-62).

3.2.1. Fase 1 (1986 a 1998)

Nesta primeira fase, portanto, os líderes do período precisaram se ajustar às transformações pelas quais passava o país e que, conseqüentemente, repercutiram também nas outras variáveis intervenientes. Assim, uma vez que os líderes são influenciados pela sociedade e pela organização política, dentre outras, faz-se necessário recordar que a década de 1980 foi marcada pelo início da redemocratização no Brasil à base de muita pressão, resultando num movimento cívico de várias camadas da sociedade chamado "Diretas já". Esse movimento contou com a participação de intelectuais, de artistas, de pessoas ligadas a diversas denominações religiosas, de partidos e de personalidades políticas (repercutindo nos anos que se seguiram). Embora o movimento tenha tido seu objetivo concretizado, teve um presidente civil eleito indiretamente, em 1985: Tancredo Neves. Não chegou a assumir o cargo, falecendo antes da posse. Seu então vice, José Sarney, assumiu a presidência. Assim, o cenário do país, às vésperas do nascimento jurídico da Zopacas, era de mudança profunda, deixando o cenário internacional com os olhos voltados para a liderança de um dos maiores emergentes do mundo.

José Sarney era "*político com longa experiência na vida parlamentar, executivo conhecedor dos meandros da administração pública e observador interessado na realidade internacional*" (CÔRTEZ, 2010, p.8). O histórico da carreira do presidente denota um homem de amplo conhecimento no tratar político, característica que viria a ser necessária diante da circunstância de se ver substituindo o presidente eleito - Tancredo Neves -, cujo apoio popular, segundo o autor, era vasto e de liderar seu país numa transição profunda.

Com a redemocratização, o Brasil passaria a sofrer reformulação de sua política externa reinserindo-se no cenário internacional. O processo de redemocratização que coincidentemente ocorria em boa parte da América Latina, favoreceria os processos de integração na região tendo relevância no processo de criação e motivação inicial dados à Zopacas. Refletindo, assim, nas transformações ocorridas no cenário político brasileiro, somando-se à reformulação da política externa e à motivação do líder, naquele momento, esses fatos foram cruciais para o engajamento dos vinte e quatro países membros. No entanto, segundo Côrtes (2010), o novo perfil interno do país era muito diferente e não se projetou internacionalmente, nem teve a eficácia almejada no que se refere às suas ações empreendidas no campo da política externa. Somando-se a isso, o cenário instável e incerto que ocorria no mundo,

diante do desmantelamento da URSS e fim da Guerra Fria, corroborou para que essas tratativas encontrassem dificuldades.

Assim, acrescenta-se que o governo Sarney sofreu três caracterizações por parte dos historiadores: "transição democrática", como Analúcia Danilevicz Pereira (2003) a caracteriza, "última etapa do ciclo militar" e "período pós-militar" (CÔRTEZ, 2010, p. 17). Cabe acrescentar que, em 1985, o Exército efetuou uma modificação em sua estrutura administrativa e estratégica com a criação de sete comandos em substituição aos 4 Exércitos regionais (Sul, Sudeste, Nordeste e Centro Oeste) (MIYAMOTO, 2018). Isso sinaliza a profundidade dessa transição. Não se pode negar, contudo, que foi período de transição com respaldo legal, incluindo-se aí a nova constituição que surgiria em 1988. É nesse período que valores democráticos vão se reinserir no país e a participação em fóruns internacionais será parte da nova política externa. Esse período de transição afetou o líder e revelou a importância, conforme sinalizamos anteriormente, dessa variável interveniente, no curto prazo. Era momento de crise, transição, incerteza e a figura do líder, seus posicionamentos, suas percepções e suas decisões tinham influência significativa a partir de então.

Na área econômica, o Brasil passava por processo inflacionário, agravado pelas crises internacionais (alta liquidez, crise do petróleo, dívida externa) - comum aos outros países da região. O tabuleiro geopolítico, portanto, em 1985, era uma conjuntura complexa, incerta, onde o mundo se dividia entre confrontação ideológica (leste-oeste) versus desequilíbrio econômico (norte-sul) (CÔRTEZ, 2010, p.54). Internamente, no entanto, segundo Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (1990), observou-se um retrocesso da política externa brasileira, que vinha desde meados da década de 1980.

La crisis de credibilidad del gobierno de Sarney coincide con un momento particularmente desfavorable para la negociación de los intereses brasileiros frente a los países industrializados, y en especial ante la potencia hegemónica".
(HIRST & SOARES DE LIMA, 1990, p.66)

A condução da política externa passara por renovação e trouxe consigo a possibilidade de o país realinhá-la participando de fóruns multilaterais e internacionais, apesar do cenário externo e interno. As relações com África e Cuba foram retomadas - passo importante no processo de reinserção internacional

do país. Era esse o cenário no nascimento da Zopacas sob a liderança de José Sarney.

Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença. Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações. Uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social. (José Sarney, discurso de abertura dos trabalhos da XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 23 de Setembro de 1985)

Nesse sentido, o presidente Sarney foi um líder motivador da Zopacas, como observado no discurso acima, quando o presidente chama à atenção para a inserção internacional, em seu primeiro discurso na ONU, após a posse. Em viagem à África, observou a necessidade de se fazer presente naquele continente e pediu ao Itamaraty que organizasse a proposta, revisou, pediu mudanças e prosseguiu com a proposta à ONU. O cenário mundial e brasileiro pedia algo semelhante para a região e o posicionamento deste líder, sua experiência no trato político e visão foram importantes ferramentas para estimular os países da região na criação do fórum. Sua experiência política, traquejo social e diplomacia foram importantes não só ao assumir a presidência, mas ao longo de seu mandato. A percepção política do sistema internacional obtida antes da posse e a que se tomou nos primeiros passos após empossado foram essenciais para a tomada de decisão, especialmente em colocar o Brasil de volta ao tabuleiro geopolítico. É claro que nem tudo é perceptível, como argumentam os autores (*misperception*). Se a percepção facilita a tomada de decisões, a alocação de recursos e os caminhos a serem seguidos na política externa do país, podem afetar, também, o sistema Internacional (JERVIS, 1999). É preciso acrescentar que nenhuma liderança se faz sem apoio político de diversos setores, assim, esse líder dificilmente agirá na contramão de seus apoiadores. Se assim o fizer, sofrerá consequências.

Quando analisamos o posicionamento de Sarney no processo de criação da Zopacas, vemos que o cenário de reformulação e de inserção corroborava com seu comprometimento e desejo de engajar o país no cenário internacional. Ele enxergou a necessidade dos países do entorno estratégico se unirem e acreditou na ideia que, inicialmente, envolveu discussões e avaliações das propostas sondadas na região

de criar uma espécie de pacto do Atlântico Sul, algo semelhante à OTAN, mas essa ideia foi rechaçada. O Itamaraty e a Marinha, seguida das demais forças, enxergaram vantagens, especialmente evitar a militarização do Atlântico (o que viria a corroborar com os documentos de defesa nos anos seguintes). Segundo Octávio Côrtes (2010), para o Itamaraty, era o momento de deixar a postura defensiva e ir para propostas concretas de cooperação com os Estados limítrofes para atuarem conjuntamente. Segundo o presidente José Sarney⁴¹, o então embaixador Celso Sousa e Silva sugeriu a criação de um foro de diálogo multilateral. Obviamente, o fato da ideia corroborar com os planos estratégicos e políticos brasileiros fortaleceu o projeto. Nesse sentido, o apoio e o esforço do Itamaraty e da Marinha vem ao encontro do que dissemos anteriormente - a liderança não se faz sem apoio.

Conclui-se que essa liderança foi exitosa no que diz respeito à visibilidade nas organizações multilaterais. O discurso externo com a realidade democrática interna favoreceu a ação internacional. O legado desse líder no campo doméstico foi a consolidação da democracia e a acrescentou no processo de política externa (CÔRTEZ, 2010).

Nesse momento, portanto, diante de tantas mudanças internas e externas, a liderança foi crucial para o engajamento do país na inserção internacional - como o empenho para criação da Zopacas -, no comprometimento com as instituições e com a sociedade para pleno desenvolvimento do país que começava uma nova fase. Assim, apesar de todos os entraves, nesse início da primeira fase, a (primeira) liderança criou bases fundamentais para o nascimento e engajamento da Zopacas.

Os demais líderes desta fase (Collor de Mello, Itamar Franco e primeiro mandato de Fernando Henrique), porém, eram personalidades muito diferentes. Sofreram revezes em seus governos, os quais não interferiram diretamente no andamento da Zopacas. No entanto, revelaram como as outras variáveis intervenientes afetam uma liderança. Essa primeira fase vivenciou o fortalecimento da redemocratização em toda a região sul-americana. Externamente, a nova ordem mundial (fim da Guerra Fria) e o triunfo do capitalismo foram transformações que influenciaram as decisões desses líderes (ESPÓSITO, 2011, p.1), especialmente as decisões do governo Collor em maior ou menor grau, uma vez que iam ao encontro de suas ideias. De personalidade muito forte e excêntrica, pouco afeito ao tradicional presidencialismo de coalizão, retomou a chamada diplomacia presidencial e o distanciamento do Itamaraty. Escolheu a aproximação com os Estados Unidos para isso, sob égide do

⁴¹ Depoimento dado a Octavio Côrtes (2010, p.189).

Conselho de Washington⁴², resultando daí as privatizações de empresas. Durante sua gestão, Collor buscou reformular a nova estrutura internacional que recebera, garantindo a paz e promovendo a cooperação - as reuniões ministeriais da Zopacas se mantiveram.

O governo demonstrou, ainda, interesse em avançar no Tratado de Tlatelolco, propondo proibições de explosões nucleares. Na reunião de 1991, na sede da ONU, Collor reafirmou o compromisso do país em enfrentar desafios e assinou compromissos internacionais que, mais uma vez, reforçavam a proposta da Zopacas indiretamente. A busca pela autonomia se caracterizou em seu governo, bem como temas ligados ao meio ambiente e ao desenvolvimento - Rio-92⁴³ e Agenda 21⁴⁴. Sua gestão caracterizou-se basicamente por ser personalista. Segundo Casarões (2011, p.5), "*o primeiro traço distintivo da política externa de Collor foi a tentativa de ampliação da competitividade internacional do Brasil, garantindo melhores condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia.*". Essa postura estava ligada à tentativa de inserção internacional. Observa-se, assim, que a liderança de Collor reafirmava a anterior no que diz respeito à entrada do país no tabuleiro internacional, mas também no engajamento com os projetos de cooperação.

Cabe destacar que a consolidação democrática trouxe abertura para participação de grupos da sociedade civil e grupos de interesse organizados nas definições de política externa, por meio da opinião pública (CASARÕES, 2011). Aqui presente, portanto, a terceira (relações estado-sociedade) e a quarta (instituições) variáveis. Assim, conforme citado no início deste capítulo, as variáveis intervenientes influenciam como os Estados responderão ao sistema internacional, mas também influenciam entre si.

A liderança Collor de Mello rompeu com o consenso “nacional-desenvolvimentista” que vinha desde a década de 1970. A resposta sistêmica aos atos desta liderança e suas obstinações vieram da mesma forma que foram emitidos os estímulos: diretos. O histórico familiar político de Collor era

⁴² Conjunto de medidas, formuladas por economistas de instituições financeiras de Washington D.C.. Visava combater crises e misérias de países subdesenvolvidos (BATISTA JUNIOR, 1994).

⁴³Na reunião — que ficou conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra —, que aconteceu 20 anos depois da primeira conferência do tipo em Estocolmo, Suécia, os países reconheceram o conceito de desenvolvimento sustentável e começaram a moldar ações com o objetivo de proteger o meio ambiente. Chegou-se à conclusão de que temos de agregar os componentes econômicos, ambientais e sociais. Ficou acordado, então, que os países em desenvolvimento deveriam receber apoio financeiro e tecnológico para alcançarem outro modelo de desenvolvimento que seja sustentável, inclusive com a redução dos padrões de consumo — especialmente de combustíveis fósseis (petróleo e carvão mineral). Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planet-a-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 24 out. de 2021.

⁴⁴ A Agenda 21 é um documento assinado por 179 países durante a "Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" ou "ECO-92", realizada na cidade do Rio de Janeiro.

visível em sua essência e misturava-se ao seu temperamento impetuoso (HIRST e PINHEIRO, 1995; CASARÕES, 2011).

Como se vê, as características deste líder, ainda que governando por 2 anos, apenas, fortaleceu as mudanças ocorridas no governo anterior no processo de democratizar, reformular e inserir o país na agenda global. Tudo regado a problemas internos em diversos aspectos. É notório que essa variável, conforme os autores a definem, requer observância da forma de lidar e da maneira de conduzir a nação - que requer não só diplomacia e traquejo social, mas também avaliação do temperamento, dos valores e das motivações cujo resultado é visto nas decisões do líder.

Ainda assim, o processo de *Impeachment* não parou a agenda nem o comprometimento do Brasil em implementar o princípio da responsabilidade coletiva para a manutenção da Paz (JÚNIOR, 2008, p.10). Nesse processo, as variáveis 'instituições' e 'relação sociedade-Estado' tiveram peso maior que a liderança em si. Foram essenciais na condução do desligamento, da transição e da reformulação para que o vice assumisse.

Itamar - vice de Collor - já sinalizava afastamento desde a posse. A partir de então, sua liderança se fez relevante na condução da crise política que se inseriu. E conforme sinalizado por Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016), a percepção da liderança faz-se importante no curto prazo em momentos de crise. A liderança de Itamar estabilizou a economia com rápida queda da inflação (Plano Real). Esse, certamente, o maior legado deste governo. Assim, herdou o impulso liberalizante do governo anterior e isso se refletiu nas relações do Brasil com o exterior, dando continuidade à integração e maior engajamento com o Mercosul, que ganhou posição mais importante. Seu governo foi, portanto, momento de expansão da política externa.

No discurso na tribuna da Assembléia Geral das Nações Unidas, o então Ministro das Relações exteriores Celso Amorim sugeriu atualização dos 3 Ds (Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização)⁴⁵. No ano seguinte, Celso Amorim retorna àquela tribuna e reafirma o compromisso do Brasil internacionalmente e sinaliza a intenção de intensificarmos os laços com a África através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zopacas (JUNIOR, 2008, p.10).

Itamar não era como Collor no que diz respeito à política-espetáculo: não tinha os dotes cênicos,

⁴⁵ originariamente formulado pelo Embaixador Araújo Castro – para Desenvolvimento, Desarmamento e Democracia, aos quais deveriam ser agregados ainda os conceitos de meio ambiente, segurança internacional e direitos humanos.(JUNIOR, 2008, p.10).

não sonhava com o primeiro mundo para o Brasil, nem com a tecnologia de ponta. Defendia direitos sociais (SALLUM JR, 2021). Essas diferenças não eram apenas de personalidade, de crenças e de valores pessoais. Vinham, também, das relações entre os poderes do Estado e das relações entre a sociedade e o Estado (terceira variável).

Como se vê, a variável líder, na fase 1, foi determinante para o nascimento e para os primeiros passos do Fórum sob a primeira liderança; os líderes que se seguiram, apesar das intercorrências, mantiveram os compromissos de cooperação, embora um tendesse mais para alinhamento aos EUA - *bandwagoning* - e o outro para o fortalecimento interno.

Os primeiros anos do líder FHC serão abordados na fase seguinte.

3.2.2. Fase 2 (1999 a 2006)

As lideranças na fase 2 compõem-se por Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002 - dois mandatos) e por Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2007 - primeiro mandato). Ambos de personalidade forte, ambos governaram por dois mandatos e bem coadunados com componentes das demais variáveis (cultura, instituições e relação Estado-sociedade).

Os oito primeiros anos desta fase foram liderados por Fernando Henrique Cardoso (FHC) que assumiu a presidência calçado pelo sucesso do Plano Real. Advogado e deputado federal, filho, sobrinho e neto de militares, todos atuantes também na política, escolheu a vida acadêmica, cursando filosofia e especializando-se em Sociologia. Essa trajetória incutiu valores e crenças que marcariam a personalidade e o tipo de líder que se tornou. Evitava referir-se ao país como subdesenvolvido e quando recebeu o cargo de Chanceler do governo Itamar sugeriu um comitê que integrasse o Ministério das Relações Exteriores (MRE) com outras pastas (sociedade civil, os sindicatos, empresários etc.), para que pudessem contribuir para a formulação da nova política externa. Esse ano sinalizava que sua liderança buscava aglutinar os objetivos de todos os setores da sociedade na nova liderança. Ele representava o político dos anos 1990: articulado, poliglota e contra a política tradicional (VIZENTINI, 2005, p.382).

Era o momento em que o mundo enfrentava a crise asiática e uma recessão. Pouco avançou, portanto, no primeiro mandato. Reeleito, retomou a trajetória ascendente fortalecida pela estabilidade

da moeda. Agora a globalização neoliberal deu lugar a globalização assimétrica. Nesse segundo mandato, apesar das dificuldades para implementar seu projeto político, anunciou a criação do Ministério da Defesa (1999), extinguindo, assim, os ministérios militares e o ministério do desenvolvimento agrário. Iniciava-se, portanto, uma fase em que a defesa unificava-se, sinalizando à sociedade a importância da robustez, da harmonia e do engajamento das Forças Armadas, dando significado ainda maior à inserção internacional iniciada no início deste período redemocrático - coincidindo com o tempo de vida da Zopacas.

Durante todo o governo de FHC, os temas que obtiveram mais atenção, além desses, foram desarmamento, direitos humanos e integração regional. Nesse sentido, observamos que seus dois mandatos coincidiram com o hiato da Zopacas (de 1998 a 2007). O foco deste líder foi a região sul-americana: Mercosul, porém enfrentou entraves e derrotas nesse sentido.

Como se vê, esse líder teve formação familiar militar, porém formação acadêmica civil. Somando-se a isso, a experiência como professor, como exilado, como acadêmico e como político tornaram Fernando Henrique um líder ouvinte, ponderado, agregador, mas, por vezes teimoso. Sua experiência como ministro das Relações Exteriores e posteriormente, Ministro da Fazenda, com êxito, deram à sociedade queda expressiva da inflação e a calma necessária aos mercados. Consolidou pontos relevantes da política externa, mas negligenciou outros, talvez por crer que não fossem relevantes. Seu poder de persuasão, diplomacia e experiência poderiam ter sido ferramentas poderosas na revitalização do fórum, nesse período. Seu foco, porém, concentrou-se no fortalecimento regional sul-americano.

Cabe aqui ressaltar que as demais variáveis, nesse sentido, não interferiram no posicionamento do líder. Mesmo sendo período ausente de crise, como ressaltam Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016), as percepções do líder, neste caso, foram influenciadas muito mais por seus valores e crenças, do que pela sociedade e instituições.

O governo Lula, por sua vez, explicitou as características de determinação, persuasão e persistência deste líder. Em seu primeiro mandato, as grandes mudanças vieram na política externa, sob comando de Celso Amorim, quando o Brasil enviou tropas ao Haiti e passou a comandar a missão da ONU naquele país. Esse passo sinalizava mais do que a intenção, mas o esforço do país em fazer parte do conselho de segurança da ONU. Em relação à política econômica, priorizou a estabilidade e assim se

manteve por vinte meses, resultando na classificação do Brasil entre os países com alto desenvolvimento humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As reservas internacionais superaram a dívida pública e o Brasil tornou-se credor internacional, pela primeira vez.

Essas mudanças na política externa e esse fortalecimento da economia sinalizam o êxito do esforço que o país vinha fazendo no processo de inserção internacional e no desenvolvimento interno, desde o início da redemocratização. Venceu o fantasma da inflação, deu passos importantes e engajou-se em áreas nunca investidas. No entanto, o primeiro mandato deste líder coincide com o hiato de nove anos da Zopacas, iniciado ainda na liderança de FHC. Enquanto FHC buscou focar na região, Lula focou em alianças fora do hemisfério para ampliar o poder de influência, o que possivelmente corroborou para a retomada das reuniões ministeriais que se seguiram, posteriormente.

O Brasil que sempre mostrava baixa autoestima, a partir de então, se considerava ator no mesmo nível, com capacidade para negociar e com propostas para contribuir na agenda global (VIZENTINI, 2005). O fim do primeiro mandato de Lula coincide com a retomada das reuniões ministeriais da Zopacas, em 2007, conforme discutido no capítulo 2. Considera-se, assim, que todo o trabalho de reconstrução da imagem brasileira no exterior, do fortalecimento econômico, da Missão de Paz no Haiti, somados à aproximação com o continente africano (abrindo embaixadas em vários países africanos), deu a motivação que faltava para que os países membros do arranjo retomassem as reuniões.

3.2.3. Fase 3 (2007 em diante)

Os líderes desta fase compõem-se por Lula (segundo mandato), Dilma Rousseff e Michel Temer. Nesta fase, observa-se que a diferença de personalidades, histórias de vida e formação são determinantes na postura de seus respectivos governos, na condução de negociações e na tomada de decisões.

O segundo mandato de Lula caracterizou-se por reconhecimento de erros, foco não mais na mudança, como no primeiro, mas na aceleração e no crescimento. Manteve a política econômica ortodoxa de antes e, mesmo diante da crise mundial de 2008, não se abalou. Na verdade, um dos efeitos

dessa crise foi benéfica e favorável ao Brasil no que diz respeito às suas posições defendidas nos organismos internacionais: ampliação dos fóruns multilaterais - como o G-9 que passou a ter reuniões mais amplas e passou a ser G-20. Voltou suas políticas para a área da educação e seu segundo mandato finaliza sem que houvesse qualquer movimento direcionado aos arranjos de cooperação. Seu foco, agora, era o crescimento interno.

Os dois mandatos do presidente Lula coincidiram com a volta dos encontros ministeriais da Zopacas (retomados em 2007) e novamente houve um segundo hiato de 5 anos até outra reunião ministerial, em 2013 (Governo Dilma). Ambas as reuniões obtiveram maior engajamento e empenho de todos os países membros resultando em documentos de ação, formação de grupos de contato e comparecimento não só de todos os membros, mas também dos ministros de defesa dos países membros (2013). Isso sinaliza que o enfoque dado pelo líder do período ao estreitar laços com os países do entorno estratégico também fortaleceram os laços entre os países membros, estimularam as reuniões e a revitalização do fórum.

Lula caracterizou-se por ser um líder extremamente carismático e engajado em colocar o país num patamar alto. A diplomacia de Lula era tático-estratégica, com visão de longo alcance, embora a política externa tenha permanecido mais ou menos a mesma desde meados do governo FHC (VIZENTINI, 2005, p.388). Seu governo deu ao Itamaraty posição estratégica na formulação e execução da política externa. Assim como seus antecessores, o governo Lula defendeu, nos seus discursos na Assembleia Geral da ONU, temas considerados fundamentais para nossa diplomacia, como fim do colonialismo, fortalecimento do multilateralismo e meio ambiente.

Sob influência e preparo de seu antecessor, a liderança de Dilma sinalizava ser continuidade da de Lula. Para a política, talvez houvesse essa intenção, mas as crenças, valores, formação e personalidade influenciaram as tomadas de decisão, além da influência das demais variáveis, como observam Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016). E com Dilma, essas características sobrepujaram-se.

Dilma ficou conhecida em seu mandato como ministra no ministério de Minas e Energia, como uma pessoa dura. Essa imagem foi sendo desconstruída ao se candidatar à presidência. No entanto, esse temperamento revelou-se uma barreira no meio político. Seu governo era visto como continuação do anterior, apesar destas críticas ao seu temperamento e à falta de tato no trato político. Sempre impôs sua vontade, apesar do ex-presidente ser seu grande conselheiro e mentor. Apesar dessa postura, Dilma deu

continuidade à política externa iniciada pelo governo Lula. Foi durante seu governo que a última reunião ministerial da Zopacas ocorreu. Resultando, portanto, em dois documentos relevantes, com engajamento na área de defesa.

Em relação à política externa, procurou integração comercial com a Argentina e voltou-se para as questões dos direitos humanos. Apesar dos desgastes somados à operação Lavo Jato, de recessão na economia, de aumento de juros e da inflação terem aumentado a impopularidade do governo e ter sido reeleita, seu segundo mandato ruiu. A liderança curta de seu vice revelou como as características pessoais apesar de crises e inseguranças podem ser amenizadas com diplomacia e tato.

Michel Temer, advogado e acadêmico é considerado extremamente influente por todos que o conhecem. "*Numa pesquisa do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), Temer foi classificado pelos deputados como o quarto parlamentar mais influente do Congresso Nacional*" (ABREU, 2010⁴⁶). Sua capacidade de usar seu prestígio político seja para acalmar os ânimos, seja para conseguir acordos sempre obteve êxito. Como vice-presidente teve importante atuação internacional, viajou a diversos países para divulgar a economia brasileira e em 2011, encontrou-se com Vladimir Putin para discutir sobre o mercado de carne, assim como ampliação das exportações brasileiras para a China, tratadas com o vice-primeiro-ministro do país asiático.

Foi designado articulador político do governo devido às manifestações nas ruas do país. Com a abertura do processo de *Impeachment* tentou amenizar os ânimos, escreveu carta à presidente falando de sua insatisfação ao ter sido tratado como um vice "decorativo" e da desconfiança que o governo nutria em relação a ele e a seu partido. Assumiu como presidente em exercício enquanto Dilma foi afastada por 180 dias. Empossou seu ministério, diminuindo os ministérios de trinta e dois para vinte e três, uniu algumas pastas e defendeu a unificação do país, reequilíbrio das contas e manutenção de programas sociais. Como se vê, as características pessoais deste líder, sua capacidade de negociação e tato político o levaram a convencer os mais difíceis obstáculos para alcançar os objetivos em questão.

Seu posicionamento e objetivos foram certamente influenciados por sua experiência, crenças e valores, mas também pelos problemas e denúncias ocorridas durante seu governo. Advogado, deputado e acadêmico experiente, atuou em situações críticas como no "massacre do Carandiru". Toda essa

⁴⁶ CPDOC/FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Cf. Alzira Alves de ABREU et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/michel-miguel-elias-temer-lulia>> Acesso em: 22 out. 2021.

experiência somada à sua personalidade branda, certamente contribuiu na construção desse espírito apaziguador e diplomático. Temer continuou a ser atuante como apaziguador em momentos de crise política. Recentemente, acalmou os ânimos ao aconselhar o atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, a publicar carta após proferir palavras ofensivas ao Superior Tribunal Federal (STF) e seus ministros. O temperamento diplomático e a experiência jurídica de Temer mostraram-se sempre importantes na condução da nação e no enfrentamento a crises movidas por interesses pessoais em prol dos interesses nacionais.

Como se vê, essa variável, neste percurso de vida da Zopacas, revelou líderes influenciados por sua história familiar, por experiências profissionais, por suas personalidades, por seus objetivos (ora pessoais, ora nacionais), mas foram também influenciados por movimentos sociais contrários ou à favor, apoio (ou não) político, coalizões e oportunidades ou impedimentos externos que mudaram o cenário interno. Tais acontecimentos exigiram de seus líderes comportamentos adaptados à emergência que se fez.

O presidente que recebe um país próspero, unido, pronto a auxiliá-lo, e o deixa, por sua culpa, dividido, dilacerado, enfraquecido, não tem direito à gratidão. Eles podem dizer, quando vencem, que salvaram a república, mas salvaram-na de uma crise que eles mesmos provocaram, ou, pelo menos não quiseram evitar; e salvam-na quase sempre de modo a não poder ser salva pela segunda vez. Para mim a verdadeira elevação moral de um chefe de Estado estará sempre nas velhas palavras de Péricles no seu leito de morte, quando os amigos, à moda grega, imortalizavam suas vitórias e a grande autoridade que ele exercera quarenta anos: "O que há de melhor em minha vida é que nenhum ateniense tomou luto por minha causa." (Joaquim Nabuco, Balmaceda, 2003)

A citação acima, de Joaquim Nabuco, ressalta um líder engajado com seus propósitos, com seu país e com seu povo. No entanto, a formação familiar, a experiência, os valores e a personalidade foram as características pessoais que motivaram os atos desses líderes, desde o nascimento da Zopacas e da redemocratização do país. Essa variável interferiu positivamente no engajamento da Zopacas, quando o líder em atuação encontrou cenário e apoio para concretizar o arranjo reunindo os componentes, estimulando os acordos que corroboravam com seus objetivos e fortaleciam os passos para fortalecimento para o Atlântico Sul. Interferiu negativamente, quando o foco do líder não eram arranjos multilaterais e sim regionais, ou quando a pressão da sociedade por solucionar problemas econômicos e crises políticas arrefeceram o desejo.

Conforme abordado por Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) a variável líder é a que sofre influência significativa no curto prazo, especialmente em situações de crise, como vimos na redemocratização no país (líder Sarney), na crise política que resultou na liderança de Itamar - que estabilizou a economia -, fechando o que esta dissertação chama de fase 1 caracterizada por lideranças engajadas em suas crenças e valores, apesar das demais variáveis (abordadas posteriormente).

Por fim, o Brasil, como discutido no capítulo 1, é o país com as características de potência deste fórum, entendendo que, de acordo com realistas, a potência é aquela que os países menores em recursos seguirão. Sendo assim, teve e tem em suas mãos a condução para fortalecer e engajar este arranjo. No entanto, o país que deu o pontapé inicial para a criação do fórum, sob uma liderança que enxergou a necessidade do país se fazer presente numa região estratégica, inicialmente, viu seu fórum estratégico oscilar nesse engajamento; uma vez que a depender dos líderes subsequentes, esse interesse e foco no desenvolvimento do arranjo, ora arrefeceram, ora reaqueceram, com períodos de total desprezo (hiatos um e dois).

Os líderes, ao longo desses trinta e cinco anos conduziram seus governos focados nos objetivos traçados de acordo com o foco que cada um escolhera, influenciados por aquilo que acreditavam e defendiam como melhor para o país, sem pouca influência das instituições, mas com alguma influência das motivações internacionais. O temperamento de cada um facilitou ou dificultou o trato e agiu como um filtro nas decisões diante de desafios enfrentados. A duração de vida da Zopacas coincide com o período de reconstrução do Brasil, de reformulação de novas diretrizes, assim, as oscilações encontradas ao longo desse percurso parecem acompanhar os diferentes posicionamentos de seus líderes.

3.3. Cultura Estratégica

Essa variável refere-se à cultura estratégica de um país, sua visão de mundo, expectativas, crenças e como ela interfere e se adapta aos incentivos sistêmicos. Uma variável que se modifica de acordo com situações repentinas, influencia até mesmo tomadas de decisões por parte da sociedade com profundas consequências (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL (2016). Ela pode, por fim, limitar e moldar escolhas de políticas nacionais.

Segundo Heitor Romana,

A influência da cultura nos processos decisórios organizacionais e informacionais respeitantes à Defesa, Segurança e Política Externa tem vindo a ganhar espaço no âmbito dos Estudos Estratégicos, a partir do conceito de cultura estratégica (ROMANA, 2016, p.14).

A análise de como os interesses de uma nação, as decisões formais e informais tomadas por influência de fatores sociais, econômicos, históricos, políticos e geográficos formam esse conceito. Para o autor, a ideia de cultura estratégica não saiu da fenomenologia da guerra (retomando Tucídides, Maquiavel e Clausewitz) apenas para a análise de fatores culturais e psicossociológicos e seus efeitos na estratégia de defesa; Mas, também, para compreender o papel da cultura na formação de uma estratégia para executar a política externa (2016).

Snyder (1977, p.8), que utilizou pela primeira vez o conceito de Cultura estratégica, a define como *"the sum total of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behavior that members of a national strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other with regard to nuclear strategy*. Para ele, a cultura estratégica tem origem não só na escolha racional, mas também numa cultura específica. Em seu *"The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options"*, Snyder observa que os russos não são estrategistas, mas burocratas baseados em fatores culturais. Sugere, assim, que o planejamento estratégico americano avalie fatores culturais na tomada de decisões de chefias militares. Ele sinaliza que *"we assume that strategic cultures, like cultures in general, change as objective conditions change"* (1977, p.9). No entanto, observa-se que, na realidade, os indivíduos estão presos a conceitos estratégicos, até mesmo à teoria dos jogos. Quando a cultura está associada não só aos indivíduos, mas também às instituições que as perpetuam.

Cabe acrescentar que a cultura política de um país tem peso significativo na cultura estratégica.

[...] The strategic culture of a nation derives from its History, Geography and Political Culture, and it represents the aggregation of the attitudes and patterns of behavior of the most influential voices; these may be, depending on the nation, the political elite, the military establishment and/or public opinion. (BOOTH, 1990, p.121)

Assim, em uma situação de guerra pode modificar a reação da sociedade (ofensiva ou defensiva). Nesse sentido, não focaremos no contexto filosófico ou na percepção instrumental e sim

levar em consideração os valores, a religião, os recursos, a geografia, o caráter nacional etc.

3.3.1. Fase 1 (1986 a 1998)

Colin Gray (1986) afirma que a ação de uma comunidade se não expressa sua cultura, resulta, então, de um processo resultante de fatores culturais permanentes (sejam de indivíduos, de organizações ou de gestão militar). Observamos, portanto, que a cultura estratégica se resume a comportamentos obtidos pela experiência, somados à identidade coletiva.

Para as relações internacionais, todos esses conceitos anteriores, foram, também, influenciados pelos períodos históricos a que pertencem, além das características acrescentadas por cada pesquisador. Nesta primeira fase da Zopacas observamos mudança profunda no país, marcando a história, o percurso e a cultura dali em diante. A redemocratização move as bases institucionais, individuais e, conseqüentemente, culturais. Os valores, as crenças, as religiões e os comportamentos (cerceados ou não) formam a cultura individual, conforme observamos na variável anterior. Coletivamente ela forma cultura de um povo, somada às instituições e a como se faz a relação entre o Estado e a sociedade (variáveis seguintes).

Os líderes desta fase comprovaram isso em suas condutas e governos. Entretanto, as mudanças ideológicas, políticas e as transformações geopolíticas profundas por quais passou o mundo no mesmo momento (fim década de 1980) afetaram diretamente a cultura, uma vez que os valores, as crenças adaptaram-se aos cenários que se formavam, mudando assim o indivíduo, o coletivo, as instituições e, conseqüentemente, as estratégias a que Snyder (1977) se refere. O fim da Guerra Fria rompeu uma cortina de fumaça e, apesar do fim desse 'embate', iniciava-se na década e milênio seguinte mais transformações profundas na maneira com que líderes conduziram seus países e conduziram a política externa num mundo que a partir de então nascia globalizado, conectado e misturado.

A identidade cultural carregada individualmente tem peso na variável líder, tem forte influências nas instituições que são compostas por indivíduos (sob influência ideológico/partidária ou não), mas principalmente tem o fator da incerteza, uma vez que pode mudar de tempos em tempos, como ocorreu neste período mundialmente, e até em períodos de crises internas, guerras, dentre outros.

A fase 1 mantinha ainda raízes profundas da cultura pré-redemocratização nas instituições e nos

governantes. A transição não dura apenas os meses de troca de governo, da mudança de constituição, ela leva um longo período no que se refere à mudança estratégica, que requer a adaptação individual. O que obviamente repercutiu nas fases 2 e 3. Nestas, a cultura democrática ganhava forma e vigor e seus líderes revelavam a ânsia e a necessidade de se adaptar à cultura comercial, geopolítica, diplomática que se formava com boas projeções pelo mundo. Conforme os autores observaram: a cultura muda de tempos em tempos. Ela fazia-se necessária.

3.3.2. Fase 2 (1999 a 2006)

A partir dos anos 2000, o debate acerca desse conceito de cultura estratégica aqueceu. Segundo John Glenn (2009, p.530), há "*four conceptions of strategic culture: epiphenomenal (Explaining deviations of state behavior predicted by neorealism); Conventional constructivist (alternative explanatory factors); Post-structuralist (concatenation of causal mechanisms) and interpretivist (Immersion in other cultural groups)*". O autor aposta numa agenda cooperativa entre realismo neoclássico e cultura estratégica. A globalização e a nova ordem mundial corroboram para que esse conceito sofresse adaptações e alterações.

Nesta fase 2, a guerra ao terror afetou o mundo, após o ataque às Torres Gêmeas, mudando para sempre a defesa e o comportamento dos líderes, a cultura estratégica e até a individual. A insegurança, a fragilidade - que a própria modernidade nos trouxe -, nos remete à necessidade de rever conceitos e valores. Neste contexto, Glenn aponta:

(...) when threats and opportunities are obvious but the international environment provides little in the way of information on the most appropriate response. In this situation, domestic factors play a far more important role in determining which policies the state ultimately chooses.
(GLENN, 2009, p.529).

Quando pensamos na cultura do povo brasileiro é notória a influência de elementos dos povos indígenas, portugueses, espanhóis, africanos, italianos, japoneses, holandeses e muitos outros. Seja na comida, no idioma, nos hábitos, nas festas, nas religiões, no comportamento, seja na tranquilidade e no humor consequentes de seu processo histórico e político, o Brasil não tem expectativas de grandes

guerras, ataques, invasão etc. A pacificidade típica da nação reverbera na defesa. Internamente, esse assunto passou a fazer parte da cultura da sociedade com maior amplitude, uma vez que o Ministério da Defesa foi criado às vésperas da virada do século. A sociedade civil passou a fazer parte da construção das diretrizes da defesa na figura dos documentos que a regem (END, PND e LBDN). Essa mudança na estratégia reflete-se na cultura da sociedade e convida o indivíduo a observar a cultura que se impera naquele momento e que pode tornar-se definitiva. Foi o que a fase 2 sinalizou.

Nesse momento, o líder do período (FHC), voltou-se para integração regional, direitos humanos e incentivos fiscais às atividades culturais. O Brasil recua em momentos de conflitos internacionais, se fecha, a cultura brasileira (pessoal e institucional) reflete a estratégica, mas os incentivos dados na defesa seriam um passo importante para posicionar o país no tabuleiro que se montava.

3.3.3. Fase 3 (2007 em diante)

Ao pensarmos no termo cultura, apenas, nos vem à mente não só o que já citamos, mas também os contrastes sociais, a dimensão territorial, a diversidade cultural dentro do país, a natureza exuberante, o clima tropical que são também instrumentos que influenciaram a cultura do país. No entanto, o momento político teve papel significativo na cultura estratégica do Brasil. O período da redemocratização reformulou não só as estruturas políticas, econômicas e sociais, mas contribuíram para uma reformulação na cultura, uma vez que o que antes o regime não permitia, a mudança permitiu. A reinserção do país no tabuleiro internacional despertou preocupações e direcionou diretrizes e reformulações como a atualização da constituição em 1988. A fase 3 viu os frutos do engajamento e da dedicação no que se refere à retomada das reuniões.

A mudança na política externa dos governos no pós-redemocratização sinaliza a adaptação necessária para alcançar as diretrizes que vão surgindo de acordo com o desenho geopolítico. Desta forma, a cultura estratégica foi readaptada ao novo cenário político; a visão e a expectativa, ainda que baseada em nossas crenças e valores, foram se moldando ao novo regime e às reformulações políticas internas e externas.

A Zopacas, com seus trinta e cinco anos de existência, nasceu neste período de reformulação e foi um dos instrumentos de inserção internacional para aquele momento em que se fazia urgente mostrar

ao mundo nossas intenções. O que revela que a nova reformulação política somada ao desejo de se colocar no jogo geopolítico foi agregada à cultura estratégica, logo, à política externa. No entanto, a cada governo que adaptava a política externa de acordo com suas novas diretrizes e objetivos, a Zopacas foi oscilando entre a relevância e a negligência.

A cultura e o histórico de país pacífico traz à mente da sociedade a ideia de que a defesa é um gasto desnecessário, especialmente em um país onde a distância entre pobres e ricos é abissal. Nossa política externa sempre prezou pela diplomacia, pelo acordo e pela cooperação. E o fórum composto pelos países do entorno estratégico do Atlântico Sul é oportunidade de independente do governo que esteja liderando a nação, alimente e fortaleça arranjos multilaterais como esse, reformulando e acrescentando à nossa cultura, a importância de ter defesa estruturada e arranjos de cooperação cuja região seja alvo ou oportunidade de futuros problemas ou ameaças à nação.

Assim, como se vê, a cultura estratégica foi se adaptando às mudanças geopolíticas que afetam o país, especialmente investimento mais na defesa (a partir de 1999 com um ministério criado para esta pasta), assim, sinalizou à sociedade a importância de se ter uma defesa robusta, com diretrizes definidas e atuantes diante dos possíveis inimigos. Essa reconstrução da cultura estratégica demanda tempo, o Brasil foi redemocratizado, uma nova constituição restabelecida, no entanto os valores e crenças geracionais demandam muito mais tempo que um governo ou alguns. Cinquenta anos pode significar uma vida para um indivíduo, mas é pouco em se tratando de um país.

Apesar disso, é preciso se adaptar às mudanças geopolíticas e coaduná-las a essas variáveis, caso contrário corre-se o risco de ficar preso a um mundo não mais existente - abrindo a porta ao inimigo. Nunca fez parte do imaginário brasileiro o país envolvido em guerras ou combatendo um inimigo, especialmente sofrendo consequências advindas do Atlântico Sul. O mais próximo que tenhamos chegado a temer tal fato foi na Guerra das Malvinas, em 1982. Momento em que os países da região atentaram para os perigos diante de ilhas pertencentes a grandes potências no Atlântico Sul. Redefinindo, assim, as adequações necessárias a qualquer cultura estratégica. Ingrediente importante que acrescentou urgência ao nascimento da Zopacas, mas que se perdeu ao longo dos anos, dos governos e da própria sociedade.

Uma vez que a cultura estratégica, profundamente incutida nas crenças e no imaginário brasileiro, necessita de um tempo maior dentro do processo de adaptação e transformação da sociedade,

é importante considerar como as instituições atuaram, nessas três décadas observando a lentidão da atualização da cultura estratégica no novo cenário que o novo milênio impôs. Avaliemos, assim, essa variável.

3.4. Instituições

Esta variável envolve a estrutura do Estado e instituições políticas domésticas. Regulamentos, regras, dispositivos constitucionais e rotina determinam quem pode contribuir para a formação de políticas, em que momento do processo político e podem ser agentes de veto. Assim, diferentes estruturas institucionais dos Estados têm impacto importante em sua capacidade de responder aos incentivos sistêmicos (RIPSMAN, LOBELL, TALIAFERRO, 2016, p.75). Além das instituições formais, temos as informais, em que as tomadas de decisão afetam os agentes de política externa e suas políticas.

A Constituição do Brasil (1988), em seu primeiro artigo, dispõe que o país é formado pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Consagrou aos entes federados o princípio da autonomia, a capacidade de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração. A sua organização contempla a união dos entes federados. Em seu artigo 18, diz:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (Brasil, CF, 1988)

Não podendo, no entanto, abolir essa organização político-administrativa, conforme art. 60, parágrafo 4º: "*§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.*"

Em relação aos poderes executivo, legislativo, judiciário e instituições democráticas, temos a seguinte estrutura: o Executivo é exercido pelo presidente da República com auxílio dos ministros de Estado. Compõe-se da presidência da República e de 16 ministérios (total), além das autarquias federais

⁴⁷ e empresas estatais do Brasil. O Legislativo tem a função de legislar e fiscalizar; o congresso tem comissões temporárias e permanentes. Divide-se em: Câmara dos Deputados e Senado Federal. O poder judiciário é o que mais tem autonomia e são órgãos do Judiciário⁴⁸: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal Eleitoral, Justiça Federal Militar, Justiça Federal do Trabalho, Justiça Federal Comum, Justiça Estadual e o Conselho Nacional de Justiça (RIBEIRO, 2019), além de órgãos administrativos. Há, ainda, os órgãos independentes: Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público da União (MPU), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Segundo Ribeiro (2019), a separação dos poderes é a concretização das diretrizes previstas na Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez que essa independência, autonomia e harmonia - e que sustentam essa divisão tripartite - dão ao Estado maior campo de legitimação. Ao mesmo tempo estimula a competição conforme Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) citam:

Formal institutions, organizational routines and processes, and bureaucratic oversight, often established by constitutional provisions with clearly specified rules and regulations set the broad parameters within which domestic competition over policy occurs. (RIPSMAN, LOBELL, TALIAFERRO, 2016, p.75)

Essa estrutura composta também por instituições políticas será a base para as relações estado-sociedade (próxima variável). Para os autores, as democracias sofrem influências diretas de regras e impedimentos estruturais, assim, há diferenças no nível de burocracia, necessitando, portanto, analisar as diferenças institucionais. A organização do sistema afetará como a política externa será conduzida e seu grau de autonomia afetará o legislativo e a oposição. São essas instituições que conduzirão o modo como a política externa responderá às mudanças.

Assim, para Schweller (2004), esse equilíbrio dos Estados revela a fragilidade dos governos e os põe à prova, revelando suas fragilidades. Taliaferro⁴⁹ (2009), por sua vez, argumenta que a capacidade

⁴⁷ Agências, conselhos federais, departamentos, institutos, universidades, centros e institutos federais de educação, colégios e superintendências.

⁴⁸ art. 93º, XII da Constituição de 1988.

⁴⁹ Jeffrey W. Taliaferro, "Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War," in *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 215–222

extrativa das instituições estatais perante a sociedade, o nacionalismo e a ideologia incorporada (estatista ou antiestatista) determinará se o Estado responde às vulnerabilidades.

3.4.1 - Fase 1 (1986 a 1998)

Assim como as variáveis abordadas até aqui, esta também sofreu alterações com o período de redemocratização. Conforme sinalizado na variável anterior, a liderança e a cultura também influenciaram as instituições. As formais, que se definem por regras e leis de uma sociedade, foram se ajustando à nova fase dos novos governos. As instituições informais que compõem-se de atores menos relevantes em termos burocráticos, incluem também valores, crença e ética, têm efeito no escopo e nas decisões dos líderes e dos executores de política externa.

Durante esses governos da fase 1, podemos observar o comportamento das instituições, especialmente quando houve coalizão. A política externa foi se adaptando correspondendo à uma sociedade com maior diversidade de interesses, diminuindo seu insulamento. As instituições no governo Sarney coadunaram-se ao desejo de construir um país inserido no cenário internacional, incentivados por seu líder e pela nova cultura estratégica que ganhava espaço. No curto governo Collor, as instituições seguiram também o posicionamento do líder e seu alinhamento aos americanos no pós Guerra Fria: *bandwagoning*. A cultura estratégica ainda se adaptando aos fatos recentes relega as decisões às mãos do líder. As instituições tiveram peso decisivo no momento de crise política quando do processo de *impeachment*. Isso sinaliza que quando há quebra de coalizão, quando as regras são quebradas, as instituições ganham forma de liderança e unem-se às informais para determinar correção e ajuste às regras.

Nos governos de Itamar e de FHC, respectivamente, as instituições coadunaram-se aos líderes em questão. Num primeiro momento, Itamar enquanto vice de Collor, se afastou por divergências de gestão e assim seu partido. Ao assumir reorganizou as instituições que trabalharam harmonicamente com ele e com FHC. As instituições informais, representantes de parcela significativa da sociedade, dão voz, muitas vezes, à oposição. Isso favorece, no entanto, o líder - caso saiba entender as necessidades

demandadas, à cultura que se insere e conduzir o diálogo com as instituições para que a relação Estado-sociedade (próxima variável) seja reflexo do projeto conjunto de bem-estar da sociedade e projeção do país.

3.4.2 - Fase 2 (1999 a 2006)

Como observado nas variáveis anteriores, FHC e Lula souberam dialogar com as instituições com êxito. Segundo Lopes (2017), o Governo Fernando Henrique relegou ao Estado a condução da resposta às demandas da sociedade civil de acordo com a conveniência. Lula, porém, tinha uma política de governo e de estado, tornando, assim, possível imprimir sua identidade à política externa. Para o autor, esses atores sociais e institucionais com níveis diferentes de influência contribuíram para uma política externa assimétrica.

As instituições, portanto, nesta fase, seguiram seus líderes: foram ausentes no que diz respeito à incentivar ou cobrar maior engajamento dos arranjos de defesa. Esse período de ausência de reuniões ministeriais revelou que as instituições, tanto formais quanto informais, harmonizam-se com os objetivos de seus respectivos líderes.

Todo esse processo de transformação move a sociedade, afeta o líder e tenta moldar a cultura estratégica, respeitando as regras institucionais e constitucionais. Essa relação é essencial na condução na nação e tem sinalizado desde a criação da Zopacas que aquilo que as instituições formais não alcançam, as informais cobrarão - conforme relatado na próxima variável.

Todas as variáveis têm seu papel relevante, especialmente algumas em momentos específicos. Enquanto as decisões dos líderes mostram-se mais eficazes no curto prazo, especialmente em momentos de crise (e o Brasil teve alguns), as instituições formais e informais demandam tempo para processar seus trâmites. No entanto, a correlação, se harmônica entre elas, torna o Estado (doméstico) mais forte e respeitável.

3.4.3 - Fase 3 (2007 em diante)

A fase 3 da Zopacas foi momento de reencontro e engajamento com ótimos frutos nas reuniões

ministeriais retomadas. Coube às instituições formais como Itamaraty incentivar e buscar a revitalização, aproveitando o excelente momento que o país vivia com ótima imagem externa.

Parte das instituições são compostas e construídas baseadas na cultura estratégica e escopo nacional. Assim, muitas vezes confundem-se valores nacionais com institucionais. Sejam formais ou informais, ambas as vertentes carregam um conjunto de objetivos alimentados por valores, obrigações, desejos e interferências externas. Cada instituição vai em busca de cumprir seu objetivo e certamente alguns deles serão negligenciados dando lugar à busca incessante por parte dos negligenciados.

As instituições, por fim, foram importantes no processo de redemocratização. Especialmente as informais. A cada novo governo instalado, novas diretrizes foram sendo inseridas e as instituições formais exerceram suas funções. Interferiram, inicialmente, na condução da nova política adotada a cada governo, no entanto as instituições informais como a mídia, a opinião pública que pertencem a grupos sociais, pouco apoio conseguiram quantitativamente a ponto de mover o legislativo. Os movimentos sociais passaram a acompanhar os passos dos governos cobrando promessas e ganhando robustez com o passar do tempo. A influência desses grupos passou a ganhar mais força nos últimos governos, especialmente elegendo representantes desses grupos pouco numerosos, mas de força mobilizadora. A competição gerada internamente por esses grupos contribuiu para que as instituições formais se empenhassem em transmitir à sociedade as diretrizes mais fiéis para que possíveis políticas públicas acompanhem a necessidade do Estado.

Nesta fase em diante, observou-se, portanto, os frutos do que foi plantado desde a redemocratização superando crises e obstáculos, mas entendendo a importância de harmonizar todas as variáveis intervenientes traz benefícios domésticos e internacionais. É importante observar que lideranças que não se coadunam com as instituições geram consequências generalizadas, afetando inclusive a credibilidade internacional, afetando a economia e um estado de insegurança interna.

Cabe ressaltar que a ausência de uma instituição estrutural corroborava para o desinteresse, especialmente em momentos de crise. Assim, observa-se que a variável instituição fortalece um fórum do porte e da longevidade da Zopacas. Encontros ministeriais, engajamento de líderes são essenciais, porém mais do que o estímulo de instituições da potência, o fórum necessitaria de uma instituição estrutural, conforme sinaliza Eli Alves Penha (2011).

O comportamento das instituições ao longo da vida da Zopacas, seguiu o posicionamento de seus líderes. Não seguiram os líderes nos momentos de crise, quando focaram na organização interna. O modo como as relações Estado-sociedade se desenvolveram sinalizam a relevância da cultura e das instituições coadunados ao líder.

3.5. Relação Estado-sociedade

Essa variável engloba as interações entre as instituições formais do Estado e os diversos grupos sociais/econômicos. Por isso, a discutimos por último. Refere-se ao grau de harmonia em que a sociedade difere do líder em questões de política externa.

Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) exemplificam com as relações civis-militares uma vez que representam bem a interação necessária entre a sociedade civil, entidades políticas e os militares e são influenciadas pelas instituições (variável anterior).

Assim, a relação estado-sociedade que sofre influência das instituições movimentou-se conforme a política (e a competição típica interna), em que as consequências dessa movimentação aproximaram ou repeliram as partes. Uma vez que o diálogo entre Estado e sociedade não avança, as diretrizes da política externa tornam-se ineficazes ou perdem força. Essa relação no Estado brasileiro teve momentos de harmonia, mas outros de divisão. Os problemas de corrupção, ideologia e partidarismo contribuíram para a desarmonia. Isso também afeta a imagem do país e conseqüentemente a política externa e de defesa.

3.5.1. Fase 1 (1986 a 1998)

No ano de criação da Zopacas, 1986, imediatamente após a redemocratização, houve debates envolvendo atores domésticos. Essa preocupação com o Atlântico Sul ficou claramente sinalizada na Conferência Internacional pelo Desarmamento, quando a diplomacia brasileira sinalizou a decisão de trabalhar para que o Atlântico Sul fosse uma Zona de Paz (COSTA, 2017). Essa decisão teve repercussões maiores do que se imaginava. Grupos sociais, como lideranças juvenis de diversos partidos, se mobilizaram em 1988, ano em que ocorreu a primeira reunião ministerial da Zopacas. Costa

(2017, p.9) cita que os resultados dessa mobilização foram, “*Jornada Juvenil Democrática: Atlântico Sul-Zona da Paz*”, organizada pelas juventudes do Partido Comunista Brasileiro (PCB), do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)" (Correio Braziliense, 1988⁵⁰). Junto a eles, delegações de vários países e de movimentos de independência nacional, como a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) da Namíbia, o Movimento de Libertação Nacional da África do Sul, e países como Angola, Moçambique, Nicarágua, Cuba, URSS, Hungria, Argentina, Uruguai e Chile (BRASIL, 1988, p.2335)⁵¹.

Isso sinaliza a força desses grupos que não só influenciam as decisões domésticas, mas também podem influenciar potencialmente fóruns como a Zopacas e o engajamento da sociedade. A relação Estado-sociedade revelou-se, na fase 1, essencial para o engajamento dos países membros, mobilizando instituições informais e formais para a concretização do arranjo.

O comportamento divergente entre as diversas instituições do Estado pôde ser visto em alguns governos como o de Fernando Collor e o de Itamar. As diferenças foram se revelando de maneira irregular, com idas e vindas, em políticas de governo contrapostas às de Fernando Collor. Essas divergências derivaram também de mudanças ocorridas nas relações entre os poderes de Estado e entre a sociedade e o Estado.

Ao afastar Collor da Presidência, o Congresso se afirmou como poder, e as organizações societárias - sindicatos, organizações estudantis e de classe média profissional - mostraram ter condições de fazer valer sua vontade mobilizando a população contra dirigentes e/ou suas políticas. (SALLUM JR., 2021,p.281)

O processo de *impeachment*, então, foi mais do que o afastamento de Collor, foi processo em que centros de poder político e atores sociais reafirmaram sua força política, alinhado ao processo de redemocratização (SALLUM JR., 2021). Grupos sociais tiveram em todos os governos seu papel seja influenciando, seja convidando setores apáticos à reflexão. Esta fase foi caracterizada, portanto, por engajamento do líder, das instituições formais e informais, resultando numa relação harmônica e forte entre o Estado e a sociedade.

3.5.2 - Fase 2 (1999 a 2006)

⁵⁰ Anexo 2 - Correio Braziliense: 8 de junho de 1988.

⁵¹Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21JUN1988.pdf>> Acesso em: 11 out. 2021

A fase 2, período de inércia e apatia para o fórum e de relação similar entre o Estado e a sociedade. Assim, cabe destacar o que pode revelar esse hiato das reuniões do fórum. Costa (2017) sinaliza como alguns órgãos relegaram a Zopacas:

Segundo os documentos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional (CREDN) que incluem atas de reuniões, diários, pareceres, livros de anais e projetos de leis – é possível verificar que o debate acerca do tema do Atlântico Sul e da Zopacas esteve relegado a segundo plano desde o período da redemocratização até meados dos anos 2000. (COSTA, 2017, p. 9).

O documento cita que até meados dos anos 2000, pouco se fez. Logo, não só essa instituição, como outras, possivelmente só o faziam quando o líder em voga, requeria. Assim, a relação Estado-sociedade até então seguiu os interesses de seus líderes. Essa citação acima nos revela que por mais que houvesse engajamento de líderes, esforço dos grupos sociais e harmonia na relação Estado-sociedade, a cultura de relegar esforços maiores para a área da defesa é lugar comum governo após governo. No longo prazo, ocorre o que sinaliza Costa (2017): o fórum é relegado. A oscilação do desenvolvimento do Fórum, conseqüente da influência das variáveis estudadas, governo a governo, e das movimentações externas que também influenciaram os países-membros podem ter contribuído para que os vinte e um países da África contribuíssem para que a potência não se engajassem tanto. A partir dos anos 2000, viu-se maior interesse frente a todo entusiasmo e crescimento do Brasil. E na fase 3, a relação do Estado com a sociedade se reencontrou.

3.5.3. Fase 3 (2007 em diante)

As relações Estado-sociedade nesta fase, em diante, revelaram-se harmoniosas e produtivas. O encontro da harmonia entre as quatro variáveis intervenientes revelou-se uma força motriz para qualquer Estado.

Nesse sentido, as relações estado-sociedade são mais amplas que as demais variáveis até aqui vistas, uma vez que englobam não só as instituições, mas também os grupos sociais e econômicos da sociedade. Assim, a relação e o nível de harmonia entre todos esses componentes e seus líderes

sinalizam a possibilidade de sucesso nos objetivos da nação, sejam no enfrentamento de pequenos entraves internos, sejam nas decisões de política externa, uma vez que o bom entendimento e a boa relação entre eles, traz, também, a serenidade e a confiança daqueles que elegeram seus representantes.

Por fim, ao longo da investigação das variáveis intervenientes observamos que o Brasil poderia ter atuado de modo a consolidar a Zopacas, tendo em vista o que fora apresentado na dissertação a despeito de tudo que interferiu nesse processo. Pôde-se observar que a atuação brasileira ficou defasada ora por posicionamento / falta de engajamento de seus líderes, ora por sua cultura de país pacífico sem sentir necessidade (enquanto não surgir problema real) de engajar mais profundamente um fórum de cooperação e defesa com países tão distintos. Ainda que contornando a mesma região - do Atlântico Sul - que, como dito, incansavelmente, ao longo deste trabalho, é de importância estratégica primordial.

A despeito dos problemas políticos e econômicos do Brasil, os primeiros passos dados na inserção internacional e a inexperiência no jogo geopolítico tiveram sua influência na cultura existente e nos posicionamentos desses líderes, sem dúvida. É notório que, ainda que a cultura estratégica fosse mais voltada ao favorecimento do arranjo e que os líderes coadunassem com essa cultura, as instituições teriam papel essencial para concretizar os objetivos e cobrar o engajamento dos líderes amparados pela cultura estratégica que se adaptava, também, ao novo cenário (redemocratização, fim da Guerra Fria dentre outros).

Ao avaliarmos as variáveis intervenientes a que Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) ressaltam como ferramentas para avaliar como os Estados responderão ao estímulo sistêmico, procuramos responder à pergunta desta dissertação: *quais fatores foram determinantes para que o Brasil não investisse na consolidação desse arranjo multilateral uma vez que, findo o interesse comum, finda também a cooperação, ainda que a estrutura do arranjo possa permanecer?* Conforme salientado pelos autores repetidas vezes em seu livro, as percepções do líder são essenciais e se fizeram essenciais, especialmente na primeira fase da Zopacas. O engajamento de José Sarney para projetar e engajar vinte e quatro países do entorno estratégico, num período de renascimento democrático para o país, num período de transformações definitivas no mundo com a nova ordem mundial, foram preponderante para o nascimento dos primeiros anos de vida ativa deste Fórum.

Os autores também sinalizam que após findo o curto prazo, os executores de política externa se afastam das instituições e da sociedade como um todo:

The combination of time constraints, secrecy, and pressures given the high stakes involved in crisis decision making, means that the other intervening variables such as state-society relations and possibly even domestic institutions, will have fewer opportunities to influence the processes and mechanisms through which decision making occurs. (RIPSMAN, TALIAFERRO, LOBELL, 2016, p.61)

De fato, passado o governo Sarney e as mudanças repentinas, observou-se que as instituições já não influenciam tanto o líder e sim o oposto. No entanto, quando as regras formais foram abaladas, as instituições se fortaleceram ganhando apoio popular e informal para sinalizar os limites desta relação estado-sociedade. Os líderes que se seguiram tiveram influência maior ou menor dando lugar a outras variáveis. Ora as instituições se faziam extremamente relevantes, ora a cultura imperou. No entanto, o que de fato conduziu o Estado brasileiro em todas as fases para melhor ou pior foi a variável líder. Ainda que influenciado por fatores externos ou por pressões internas, a personalidade, o tato político, a diplomacia (ou a falta dela), a experiência, o carisma e a persuasão convenceram instituições, sociedade e moldaram culturas enraizadas. Observou-se o contraste na fase 3, com líderes de histórias de vida e personalidades com poucas semelhanças e que, cada um, conduziu o país de acordo com seus objetivos e as demais variáveis seguiram o líder.

Conforme apontam Abdenur, Mattheis e Seabra (2018, p.188), "*Zopacas is an intriguing case study not only because of its transregional scope, but also because of its unexpected longevity*". É notadamente intrigante considerar essas variáveis e observar que são os líderes que persuadem as demais variáveis domésticas nas fases avaliadas. Apesar da negligência por dois hiatos longos, após trinta e cinco anos, o Brasil e seus membros mantém o fórum.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ano a Zopacas completou trinta e cinco anos. Esta dissertação buscou compreender o que impediu este fórum de crescer, desenvolvendo-se, engajando-se com seus parceiros, focando no papel do país que carrega as características de potência do arranjo dentre os países-membros.

Ao pensar num título para esta dissertação cogitei algo como 'Mão Invisível', como uma analogia à teoria da mão invisível de Adam Smith - que diz que se a economia não tivesse intervenção de órgãos externos ou do governo, ela iria regular-se de forma automática, como se houvesse uma mão invisível por trás de tudo. Desta feita, há uma "mão invisível" (ou visível) na forma das variáveis intervenientes ou na forma do Estado independente das variáveis?

Assim, para responder à pergunta desta dissertação, observamos que o Brasil não encontrou harmonia entre as variáveis intervenientes domésticas. Se em um governo houve empenho de seu líder no engajamento do fórum, das instituições, das relações Estado-sociedade, a cultura não interferiu positivamente, ao contrário parece ter contribuído para a negligência no que se refere à defesa. Quando o líder focou em pontos divergentes das instituições e da sociedade, a cultura não interferiu, mas a relação Estado-sociedade estava abalada. Assim, nunca houve neste período de vida do fórum uma harmonia entre essas variáveis; quando houve, o líder focou na região da América Latina, ao invés. No entanto, isso não quer dizer que deve haver harmonia para que se desenvolva arranjos como a Zopacas por décadas como ocorre com o arranjo do Norte. Porém observou-se que o posicionamento do líder quando em harmonia com as instituições, especialmente a diplomacia, o fórum foi engajado e estimulado a desenvolver-se. Ainda que as instituições, em alguns governos, sinalizassem para a revitalização, o líder que tinha forte coalizão no congresso e senado, conseguia assim engajar seus projetos.

Frente a essa realidade sugere-se que o(s) líder (es) que receber(em) essa potência do fórum para governar, tenha(m) compromisso com o desenvolvimento do país, sem esquecer-se de olhar para a defesa. O Atlântico Sul é sinalizado nos documentos de defesa, assim como a Zopacas, como parte das diretrizes estratégicas deste país. Não se tratando de opiniões ou crenças pessoais, mas parte, a partir de

então, estratégica do Brasil - potência do fórum -, tendo a oportunidade de fortalecer laços com os países das nações componentes deste fórum e mostrando ao mundo que o Atlântico Sul, tem em seu entorno países engajados com a paz da região para o bem de todos.

Essa pesquisa foi importante por revelar que um arranjo do porte da Zopacas, com vinte e quatro países, requer dedicação e comprometimento de todas as variáveis sinalizadas, com ênfase na liderança. Óbvio que esse engajamento tem de vir de todos ou da maioria dos membros. No entanto, lembremos que esta pesquisa analisou as variáveis domésticas neoclássicas do ponto de vista da potência, Brasil, que é quem os demais países sem tantos recursos e poder acabam seguindo (bandwagoning).

Observou-se que a oscilação do engajamento dos países membros da Zopacas é guiado, portanto, pelo interesse do Brasil, principalmente. A primeira fase deste Fórum foi intensa em todos os sentidos. O país transformava-se renascendo democraticamente. O mundo ajustava-se às mudanças repentinas e profundas e houve um entusiasmo por mudanças desejadas há muito tempo, tanto interna quanto externamente. O esforço dos líderes brasileiros seguidos pelas instituições com uma relação entre o Estado e a Sociedade coadunados, obteve os objetivos desejados quando buscados - no que se refere aos arranjos multilaterais e bilaterais. No entanto, quando iniciava-se o milênio, num período pós crise asiática, de guerra ao terror, observamos que as reuniões ministeriais arrefeceram e foram se extinguindo por longo período. Retomaram e mais uma vez cessaram.

Esse movimento ondulatório, como vimos no capítulo dois, fase dois, tinha motivo. É notório que os acontecimentos mundiais desviaram a atenção dos líderes nesse período para outras áreas. A sociedade e as instituições acompanharam esse desvio, uma vez que o mundo procurava se ajustar, da mesma forma. No entanto, o foco desta pesquisa é a potência, entendendo que, de acordo com a teoria realista, como explicado no capítulo um, a potência do arranjo é aquela que detém maiores recursos de poder, tendo o Brasil, portanto, os critérios realistas para ser considerado potência do arranjo.

Nesse sentido, ao retomarem as reuniões na fase três, observamos que coincidiram com o melhor momento pelo qual passava o Brasil desde sua redemocratização. Tinha excelente imagem no exterior, credibilidade, investimento, reinserção internacional. Tanto a reunião de 2007, como a de 2013, foram as mais exitosas de todas, por todo legado que deixaram desde que o Fórum iniciou. Como

se vê, o Brasil, potência do Fórum, conduziu os demais países-membros no sentido de motivá-los para o engajamento no momento em que sua credibilidade, seu crescimento e sua reinserção internacionalmente foram reconhecidos pelo mundo.

Por fim, cabe ressaltar que, o desinteresse de um líder, o desamparo das instituições, a cultura estratégica negacionista e a desarmonia na relação Estado-sociedade, configuram-se como desafios a serem enfrentados pelos próximos governos. Acrescente-se que ausência de alguns dados a respeito de grupos sociais informais foram entraves para o desenvolvimento da presente pesquisa, logo os resultados alcançados, podem ser aperfeiçoados em trabalhos futuros. Desse modo, sugere-se como caminhos para futuras pesquisas investigar a influência desses grupos na competição com os grupos formais e as consequências no posicionamento do líder. Assim como, sugere-se avaliar o interesse/desinteresse das demais nações no desenvolvimento do fórum e seu efeito na potência.

De modo geral, a principal contribuição foi compreender a importância do engajamento do líder com as diretrizes estratégicas do país e a harmonia entre essas variáveis, cabendo agora aos decisores do país e formuladores de políticas públicas, escolher os melhores caminhos para a consolidação da atuação brasileira no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA, Danilo Marcondes de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 05-21, 2014.

ABDENUR, Adriana Erthal; MATTHEIS, Frank; SEABRA, Pedro. Inter-regional multilateralism in the Global South: The zone of peace and cooperation in the South Atlantic 1. In: **Inter-organizational Relations in International Security**. Routledge, 2018, p. 188-206.

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 10 out. 2021.

ADVERSÁRIO. In: DICIO, **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2021. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/adversario/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU (AG). **Resolução 41/11**. AG Index: A/RES/41/11, três de novembro de 1993. Vinte e quatro de outubro de 1986.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas & Matizes**, v. 7, n. 14, p. 9-32, 2008.

BARBOSA, Luísa Calvete Portela. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político-estratégica. 2015.

BARRETO, Eduardo Menna. A participação do Brasil nas Instituições Multilaterais como forma de projeção do país no Atlântico Sul. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). 2020

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. Michigan: University of Michigan Press, 2019.

BELOCH, Israel; ABREU, Alzira A. de (Orgs.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930. Vol. V**. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 5291-5299.

BOOTH, Ken. The concept of strategic culture affirmed. In: **Strategic Power: USA/Ussr**. Palgrave Macmillan, London, 1990. p. 121-128.

Brasil. Presidente (1985-1990: José Sarney). Discursos selecionados do Presidente José Sarney – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) 9o. Congresso Latino-americano de Ciência Política. AT 17: Política Internacional, Relações Internacionais, Política Externa e Integração Regional. 2017.

_____. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

_____. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Câmara dos Deputados. ANO XLIII. no.057. 21/06/1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21JUN1988.pdf>> Acesso em 21 de outubro de 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa (PND/END)**. Brasília. 2012b.

_____. Ministério da Defesa. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**. Brasília. 2021

_____. Ministério das Relações Exteriores. **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, Número 77, 2o semestre de 1995. Ano 22. 2008.**

_____. Senado Federal. Notícias. Conferência Rio 92. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 24 out. de 2021

_____. Ministério do meio Ambiente. **AGENDA GLOBAL 21**. Brasília. 2021

CALDAS, Anderson de Oliveira. **A ZOPACAS e o Brasil: o discurso e as práticas brasileiras na iniciativa de paz e cooperação do Atlântico Sul**. Universidade de Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. 2013.

CALLE, Fabián. El espacio sudamericano como ‘zona de paz’ a preservar frente a factores de turbulencia intra y extra-regionales. **Segurança Internacional: Perspectivas brasileiras**, p. 305-329, 2010.

CANÊDO, Sílvia Helena Guilherme. OTAN: evolução histórica. **Conjuntura Internacional**, PUC Minas, v. 8, 2006.

CARPES, Mariana. **From Breadcrumbs to threads of wool: Building a neoclassical realist approach for the study of regional powers nuclear choices**. 2014. Tese de Doutorado. Staats-und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky.

CARVALHO, Josiane Rocha; NUNES, Raul Cavedon. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional**, v. 7, n. 13, 2014.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. **A política externa de Collor de Mello: bases societárias, mudanças institucionais e conjunturas globais**. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Faculdades Integradas Rio Branco; Fundação Armando Alvares Penteado; Fundação Getulio Vargas. 2011. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Politica_Externa/PE%2025_Guilherme%20Casar%C3%AAs%20pol+%20Altica%20externa%20de%20Collor%20de%20Mello%20bases%20socie+t+%20EDrias.%20mudan+%20BAas.pdf> Acesso em 10 de Outubro de 2021.

CERVO, A; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 2a. Edição. Coleção O Brasil e o Mundo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia.** Brasília: FUNAG, 2010.

COSTA, Murilo Gomes. **O Atlântico Sul e a Proposta da Zopacas no Pós-redemocratização do Brasil.** 9o. Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP). Montevideú, 26 a 28 de julho de 2017.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade/** Eleonora Schettini Martins Cunha e Carmem E. Leitão Araújo - Brasília: ENAP, 2018.

DA SILVA HÖRING, Jéssica; WEBER, Leonardo; CLOSS, Marília Bernardes. **A presença de Potências extrarregionais como ameaça à manutenção da Zona de Paz e Cooperação.** UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations ISSN: 2318-3195 | v.2, 2014| p. 479-529

DAVID, D. Robert O. KEOHANE, and Sidney VERBA. Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research. D. **The American Political Science Review**, v. 89, n. 2, p. 454-456, 1995.

DE CARVALHO, Hermano Ribeiro; DO NASCIMENTO, Lucas Albuquerque. Copérnico e a Teoria Heliocêntrica: contextualizando os fatos, apresentando as controvérsias e implicações para o ensino de ciências. **Revista Latino-Americana de Educação em Astronomia**, n. 27, p. 7-34, 2019.

DE CASTRO, Therezinha. Geopolítica - Geoestratégia: Relações Internacionais. **A Defesa Nacional**, n. 719, 24 jun. 2020.

DE OLIVEIRA PAES, Lucas; MARTINS, José Miguel Quedi. Hierarquia sob a anarquia: possibilidades estratégicas no dilema de segurança para a semiperiferia. **Carta Internacional**, v. 9, n. 2, p. 72-95, 2014.

DE SOUSA, Gustavo José Baracho. **Livros Brancos de Defesa: Realidade ou Ficção?.** Editora Appris, 2019.

DO PRADO, Sherri Ladislau. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Evolução e Perspectivas. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 11, p. 55, 2008.

DUNNE, Tim, KURKI, Milja, SMITH, Steve. **International Relations Theory**. 3rd Ed. Oxford University Press, 2013.

DUECK, Colin. *Neoclassical Realism and the National Interest: Presidents, Domestic Politics, and Major Military Interventions*. In: *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in international relations theory: Appraising the field**. Cambridge: MIT Press, 2003.

ESPÓSITO, Katuscia Moreno Galhera. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299334229_ARQUIVO_APEdeFernandoCollordeMello.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021

GEORGE, Alexander L. and Andrew Bennett. **Case studies and theory development in the social sciences**. MIT Press, 2005.

GLENN, John. Realism versus strategic culture: Competition and collaboration?. **International studies review**, v. 11, n. 3, p. 523-551, 2009.

GRAY, Colin S. Nuclear strategy and national style. United States. N. p., 1986. Web

GRIFFITHS, Martin. **Realism, idealism and international politics: a reinterpretation**. Routledge, 2013.

HIRST, Monica, SOARES DE LIMA, Maria Regina. Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con

Estados Unidos. In: RUSSEL, Roberto (Org.). **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires, RIAL, 1990.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo. Companhia das Letras. 1995.

HÖRING, Jéssica da Silva; WEBER, Leonardo; CLOSS, Marília Bernardes. **A presença de Potências extrarregionais como ameaça à manutenção da Zona de Paz e Cooperação**. UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations ISSN: 2318-3195 | v.2, 2014| p. 479-529

JERVIS, Robert. **Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate**. International Security, v. 24, n. 1, p. 42-63, 1999.

JUNIOR, Elton E. Polveiro. **As Relações Internacionais na Constituição de 1988 e suas Consequências na Política Externa Brasileira**. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/vol-ume-i-constituicao-de-1988/relacoes-internacionais-as-relacoes-internacionais-na-constituicao-de-1988-e-suas-consequencias-na-politica-externa-brasileira>>. Acesso em: 28 set. 2021.

KING, Gary; KEOHANE, Robert & VERBA, Sidney **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in qualitative research**. Princeton University Press, 1994

KEOHANE, R. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. **Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier**. World Politics, Vol. 43, No. 3 (Apr., 1991), pp. 336-366

LOBELL, Steve E., RIPSAN, Norrin M. & TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy**. Cambridge University Press, 2009.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 5, 2009.

MATTOS, Carlos Meira. Geopolítica e Modernidade. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 3, n. 3, p. 20-23, 1987.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **A Political and Military Alliance**. 2021. Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>> Acesso em 20 de set. 2021

NYE, JR. JOSEPH S. **Cooperação e conflito nas Relações internacionais**. Editora Gente Liv e Edit Ltd, 2009.

PALMEIRA, José. Europa “regressa” ao Atlântico. **CECS-Publicações/eBooks**, p. 238-247, 2017.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Política Externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003.

RATHBUN, Brian. **A Rose by Other Name: Neoclassical Realism as the logical and necessary extension of structural realism**, Security studies, 17:2, 294-321. 2008

REICHWEIN, Alexander. The tradition of neoclassical realism. **Neoclassical realism in European politics: Bringing power back in**, p. 30-60, 2012.

REIS, Bruno Cardoso. Teoria estrutural da política internacional: Entrevista com Kenneth Waltz. **Relações Internacionais** [online]. 2011, n.29, pp.129-141. ISSN 1645-9199. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000100010> Acesso em 18 mai. 2021

RIBEIRO, Adilson Pires. **Estrutura organizacional do Estado brasileiro: breves considerações à luz**

da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2019. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/67843/estrutura-organizacional-do-estado-brasileiro-breves-consideracoes-a-luz-da-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-de-1988>> Acesso em 15 out. 2021

RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Oxford University Press, 2016.

RIPSMAN, Norrin M. Neoclassical realism. In: **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. Department of International Relations, Lehigh University. 2011.

RIPSMAN, Norrin. Neoclassical realism and domestic interest groups. In: Lobell, Taliaferro, Ripsman. **Neoclassical realism, the state and foreign policy**. Cambridge (2009).

ROMANA, Heitor Barras. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 1, p. 13, 2016.

ROSE, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172.

ROUSSEAU, J.J. *Discurso sobre a origem das desigualdades entre os homens*. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SALLUM JR, Brasílio. O Governo Itamar e a Democracia de 1988. **Sociologia & Antropologia**, v. 11, p. 279-303, Jan-Abr., 2021.

SCHWELLER, Randall L. The progressiveness of neoclassical realism. **Progress in international relations theory: appraising the field**, p. 311-47, 2003.

SCHWELLER, Randall L. Unanswered threats: A neoclassical realist theory of underbalancing. **International security**, v. 29, n. 2, p. 159-201, 2004.

SNYDER, Jack L. **The Soviet Strategic Culture. Implications for Limited Nuclear Operations.** RAND CORP SANTA MONICA CALIF, 1977.

SOARES, Marília Marinho. **Política de Defesa Brasileira para o Atlântico Sul.** TCC. Departamento de Relações Internacionais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. p. 121. 2017.

STEIN, A. A. **Why Nations Cooperate: circumstance and choice in international relations.** New York: Cornell university Press, 1990.

TALIAFERRO, Jeffrey W. “Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War,” in *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 215–222

UNITED NATIONS. **General Assembly - Quick links.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 41st session. Disponível em: <<https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/41>> Acesso em 03 mar. 2021.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa. **Civitas: revista de ciências sociais.** Porto Alegre, RS. Vol. 5, n. 2 (jul./dez. 2005). p. 381-397, 2005.

WALTZ, Kenneth. **Man, The State and War.** 1959. 3rd. Ed. New York : Columbia University Press, 2001.

_____. **Theory of International Politics.** Reading MA: University of California. Addison-Wesley, 1979.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods.** 5^a ed. London: SAGE, 2014.

Anexo 1 - Resolução da ONU 44/11 de criação da Zopacas

1. *Conveys its thanks* to the Governments, intergovernmental and non-governmental organizations and to the international community for their efforts in the promotion of peace, and invites them to persevere in those efforts, inspired by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, as well as the objectives and the spirit of the International Year of Peace, and to join the United Nations in its noble purpose of ensuring that humanity reaches the threshold of the twenty-first century in the full enjoyment of a stable and lasting peace;

2. *Also expresses its gratitude* to the Secretary-General and the secretariat of the International Year of Peace for their valuable efforts in promoting and fulfilling the request of the General Assembly contained in resolution 40/10 by maintaining links with national co-ordinating committees, educational institutions, the mass media and others in the activities carried out during the Year;

3. *Recognizes* that the ideals and objectives contained in the Proclamation of the International Year of Peace will remain a valuable source for future dialogue and action to promote and achieve peace;

4. *Underscores* the contribution made to the programme of the International Year of Peace and to the activities carried out during the Year by non-governmental organizations, educational institutions, the mass media and others and the importance of their future co-operation with the United Nations and the United Nations system in promoting lasting peace among peoples;

5. *Requests* the Secretary-General to use the Trust Fund for the International Year of Peace for the promotion of peace, and to report thereon to the General Assembly;

6. *Requests* the Secretary-General to prepare a final report on the results of the International Year of Peace;

7. *Decides* to include in the provisional agenda of its forty-second session the item entitled "International Year of Peace".

49th plenary meeting
24 October 1986

41/10. Right of peoples to peace

The General Assembly,

Recalling its resolutions 40/3 of 24 October 1985 and 40/11 of 11 November 1985,

Reaffirming the strong resolve of peoples to maintain and strengthen international peace and security,

Recalling its Declaration on the Right of Peoples to Peace, approved on 12 November 1984,²⁵

Having considered the report of the Secretary-General on the implementation of the Declaration on the Right of Peoples to Peace,²⁶

1. *Takes note with appreciation* of the report of the Secretary-General;

2. *Calls upon* all States and international organizations to do their utmost to contribute to the implementation of the right of peoples to peace through the adoption of appropriate measures at both the national and international levels;

3. *Requests* the Secretary-General to invite States and international organizations to inform him of the measures

taken or being taken for the implementation of the Declaration on the Right of Peoples to Peace with a view to securing this right;

4. *Further requests* the Secretary-General to submit to the General Assembly at its forty-third session a report on the implementation of the present resolution;

5. *Decides* to include in the provisional agenda of its forty-third session an item entitled "Right of peoples to peace".

49th plenary meeting
24 October 1986

41/11. Zone of peace and co-operation of the South Atlantic

The General Assembly,

Conscious of the determination of the peoples of the States of the South Atlantic region to preserve their independence, sovereignty and territorial integrity and to develop their relations under conditions of peace and liberty,

Convinced of the importance of promoting peace and co-operation in the South Atlantic for the benefit of all mankind and, in particular, of the peoples of the region,

Convinced further of the need to preserve the region from measures of militarization, the arms race, the presence of foreign military bases and, above all, nuclear weapons,

Recognizing the special interest and responsibility of the States of the region to promote regional co-operation for economic development and peace,

Fully conscious that the independence of Namibia and the elimination of the racist régime of apartheid are conditions essential to guaranteeing the peace and security of the South Atlantic,

Recalling the principles and norms of international law applicable to ocean space, in particular the principle of the peaceful uses of the oceans,

Convinced that the establishment of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic would contribute significantly to the strengthening of international peace and security and to promoting the principles and purposes of the United Nations,

1. *Solemnly declares* the Atlantic Ocean, in the region situated between Africa and South America, a "Zone of peace and co-operation of the South Atlantic";

2. *Calls upon* all States of the zone of the South Atlantic to promote further regional co-operation, *inter alia*, for social and economic development, the protection of the environment, the conservation of living resources and the peace and security of the whole region;

3. *Calls upon* all States of all other regions, in particular the militarily significant States, scrupulously to respect the region of the South Atlantic as a zone of peace and co-operation, especially through the reduction and eventual elimination of their military presence there, the non-introduction of nuclear weapons or other weapons of mass destruction and the non-extension into the region of rivalries and conflicts that are foreign to it;

4. *Calls upon* all States of the region and of all other regions to co-operate in the elimination of all sources of tension in the zone, to respect the national unity, sovereignty, political independence and territorial integrity of every State therein, to refrain from the threat or use of force, and to observe strictly the principle that the territory of a State shall not be the object of military occupation resulting

²⁵ Resolution 39/11, annex.

²⁶ A/41/628 and Corr.1 and Add.1 and Add.1/Corr.1 and Add.2.

from the use of force in violation of the Charter of the United Nations, as well as the principle that the acquisition of territories by force is inadmissible;

5. *Reaffirms* that the elimination of *apartheid* and the attainment of self-determination and independence by the people of Namibia, as well as the cessation of all acts of aggression and subversion against States in the zone, are essential for peace and security in the South Atlantic region, and urges the implementation of all United Nations resolutions pertaining to colonialism, racism and *apartheid*;

6. *Requests* the Secretary-General to submit to the General Assembly at its forty-second session a report on the situation in the South Atlantic and the implementation of the present declaration, taking into account the views expressed by Member States;

7. *Decides* to include in the provisional agenda of its forty-second session the item entitled "Zone of peace and co-operation of the South Atlantic".

50th plenary meeting
27 October 1986

41/12. Armed Israeli aggression against the Iraqi nuclear installations and its grave consequences for the established international system concerning the peaceful uses of nuclear energy, the non-proliferation of nuclear weapons and international peace and security

The General Assembly,

Having considered the item entitled "Armed Israeli aggression against the Iraqi nuclear installations and its grave consequences for the established international system concerning the peaceful uses of nuclear energy, the non-proliferation of nuclear weapons and international peace and security",

Recalling the relevant resolutions of the Security Council and the General Assembly,

Taking note of the relevant resolutions of the International Atomic Energy Agency,

Viewing with deep concern Israel's refusal to comply with Security Council resolution 487 (1981) of 19 June 1981,

Concerned that armed attacks on nuclear facilities raise fears about the safety of present and future nuclear installations,

Aware that all States developing nuclear energy for peaceful purposes need assurances against armed attacks on nuclear facilities,

1. *Calls upon* Israel urgently to place all its nuclear facilities under International Atomic Energy Agency safeguards in accordance with resolution 487 (1981) adopted unanimously by the Security Council;

2. *Considers* that Israel has not yet committed itself not to attack or threaten to attack nuclear facilities in Iraq or elsewhere, including facilities under International Atomic Energy Agency safeguards;

3. *Reaffirms* that Iraq is entitled to compensation for the damage it has suffered as a result of the Israeli armed attack on 7 June 1981;

4. *Requests* the Conference on Disarmament to continue negotiations with a view to reaching an immediate conclusion of the agreement on the prohibition of military attacks on nuclear facilities as a contribution to promoting and ensuring the safe development of nuclear energy for peaceful purposes;

5. *Decides* to include in the provisional agenda of its forty-second session the item entitled "Armed Israeli aggression against the Iraqi nuclear installations and its grave consequences for the established international system concerning the peaceful uses of nuclear energy, the non-proliferation of nuclear weapons and international peace and security".

51st plenary meeting
29 October 1986

41/29. Emergency situation in Africa

The General Assembly,

Recalling its resolutions 39/29 of 3 December 1984, 40/40 of 2 December 1985, and its resolution S-13/2 of 1 June 1986 containing the United Nations Programme of Action for Economic Recovery and Development 1986-1990,

Having considered the report of the Secretary-General on the critical economic situation in Africa,²⁷

Noting with deep appreciation the efforts of the international community, which have contributed to the containment of the drought-related emergency in most of the affected African countries,

Noting also the continuing nature of the emergency situation,

Noting further with deep concern that many African countries are now facing or are threatened by a new and potentially severe infestation by locusts and grasshoppers.

Recognizing that the continuing emergency situation not only undermines the efforts of the African countries in carrying out their programmes for economic recovery and longer-term development, but also severely hampers those efforts,

1. *Takes note with satisfaction* of the report of the Secretary-General;

2. *Expresses its appreciation* to the international community for its valuable support with regard to the emergency situation in Africa and appeals to it to continue its efforts and to implement fully resolutions 39/29, 40/40 and S-13/2;

3. *Commends* the determined efforts of the Governments and peoples of Africa in responding to the challenge posed by the emergency situation;

4. *Notes with deep concern* that the emergency situation still exists in some of the affected African countries, that increased emergency assistance continues to be required and that non-food needs have yet to be met;

5. *Appeals* to the international community, the organizations of the United Nations system and non-governmental organizations urgently to pursue and intensify their efforts to satisfy the unmet emergency needs of the affected African countries as described in the report of the Secretary-General;²⁸

6. *Urges* the international community to make every possible effort to assist African countries in establishing early-warning systems in order to limit and control the grasshopper and locust infestation and to provide adequate assistance for dealing with its effects, and, in this connection, requests all States, the organizations of the United Nations system and non-governmental organiza-

²⁷ A/41/683 and Add.1

²⁸ See A/41/683, sect. IV.

~~SARNEY NA~~

Atlântico Sul terá sua

ONU

REUTERS

primeira reunião

LIANA SABO
Da Editoria Internacional

Representantes dos 21 países sul-americanos e africanos que co-patrocinaram com o Brasil o projeto de criação da zona de paz e cooperação no Atlântico Sul vão se reunir no Rio de Janeiro, na última semana de julho, para definir as áreas em que a cooperação regional pode ser desenvolvida. O anúncio foi feito, ontem, pelo presidente José Sarney em seu discurso na terceira sessão especial das Nações Unidas sobre Desarmamento.

Será o primeiro encontro dos países sul-atlânticos e deverá propiciar, segundo acentuou Sarney, "uma discussão construtiva e frutífera" sobre os meios para a implementação da zona de paz e cooperação. A reunião, que será aberta pelo chanceler Abreu Sodré, já tem confirmada a participação dos 21 países, em sua maioria africanos. Além do Brasil, Argentina e Uruguai, fazem parte da região Senegal, Zâmbia, Guiné-Bissau, República da Guiné,

Gana, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Togo, Nigéria, Benin, Camarões, Guiné Equatorial, Cabo Verde, Angola, São Tomé-Príncipe, Zaire e Congo. Também banhado pelo Oceano Atlântico, a África do Sul é o único país da região que não aderiu ao projeto.

SEGURANÇA

Além da cooperação regional, serão discutidos ainda os aspectos relativos à segurança do Atlântico Sul, como a questão das Malvinas e instalação de bases militares britânicas no arquipélago. É que a resolução da ONU patrocinada pelo Itamarati — que declara o Atlântico Sul zona de paz e cooperação — não garante a segurança dos países envolvidos. Embora todos eles tenham a responsabilidade de zelar pela manutenção da paz, a região não está livre de eventual presença militar de outros países nem da transferência de conflitos e rivalidade a ela estranhos.

No seu discurso, feito ontem

em Nova Iorque, Sarney fez um apelo às potências estrangeiras (Grã-Bretanha e Estados Unidos) para que eliminem sua presença militar na região. "Nós contamos — disse Sarney — com a colaboração e a boa fé dos demais países e, em particular, dos estados militarmente mais significativos, no sentido de que se reduza e se elimine a presença militar estrangeira na região, se impeça a introdução de armas nucleares e se evite estender à área tensões e rivalidades que lhe são alheias".

Saúde, agricultura, transporte e minérios são algumas das áreas em que poderá se desenvolver a cooperação entre os países sul-atlânticos, uma vez que já existe nesses campos a cooperação bilateral, observou um diplomata envolvido com a preparação do encontro.

Segundo ele, o objetivo da reunião é "trabalhar conjuntamente para promover a cooperação regional, com vistas ao desenvolvimento econômico, à proteção do meio ambiente e à conservação dos seus recursos naturais".

Debate já mobiliza a juventude

Uma idéia semelhante à anunciada pelo presidente Sarney na ONU terá lugar este mês em Brasília. Sob o patrocínio da Federação Mundial da Juventude Democrática (FMJD), organizações juvenis de vários países realizarão, de 17 a 19, na UnB, a Jornada Internacional "Atlântico Sul Zona de Paz".

Embora não tenha a dimensão do encontro proposto em Nova Iorque, a iniciativa é a primeira de âmbito internacional destinada a apoiar a resolução da ONU. Da parte brasileira, participarão da Jornada as

juventudes do PMDB, PDT e PCB, na condição de organizadores, e do PFL, PT e PSB, como convidados. Do exterior, os organizadores esperam a vinda de 200 participantes.

MOVIMENTO

"Consideramos muito positiva a proposição do Brasil para a transformação do Atlântico Sul em zona de paz", disse Hugo Teixeira, 28 anos, membro do birô da FMJD. Ele explica que a idéia surgiu em setembro do ano passado, quando o presi-

dente da entidade visitou o reitor Cristóvam Buarque, que propôs sediar o encontro na UnB.

A partir daí, a entidade passou a convidar organizações filiadas para o encontro em Brasília. "É nossa contribuição para que se forme um amplo movimento pela implementação do acordo", prossegue. Hugo realizou sua parte em Budapeste, capital da Hungria, onde reside desde que saiu de Belo Horizonte, há um ano e meio, para representar o Brasil na sede da FMJD. (P.L.).