

# **A ZOPACAS e sua relação com a política externa brasileira: promessas, turbulências e oportunidades no novo Governo Lula da Silva**

---

Marcelo M. Valença  
Luiza Bizzo Affonso

## **Resumo**

Este artigo explora o papel da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (“ZOPACAS”) nas estratégias de política externa do novo governo de Lula da Silva para resgatar o protagonismo internacional que o Brasil historicamente busca. Ao contrário do que ocorreu nos últimos dois governos, o terceiro mandato de Lula da Silva tem sinalizado o interesse de inserir novamente o país nas principais agendas de relações internacionais, principalmente junto a países do Sul Global. Apontamos que a retomada da ZOPACAS poderia contribuir positivamente para esta ambição. A ZOPACAS constitui não apenas mais um bloco ou espaço político de cooperação entre países do Atlântico Sul. Ela constitui um espaço político permeado por aspectos simbólicos e pragmáticos que dialogam diretamente com os objetivos de longo prazo da política externa brasileira.

## **Abstract**

This article explores the role of the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (“ZOPACAS”) in the foreign policy strategies of Lula da Silva’s new

government to regain the international prominence that Brazil has historically sought. Contrary to what happened in the last two governments, Lula da Silva's third term has signaled an interest in inserting the country back into the main international relations agendas, especially with countries from the Global South. We suggest that the resumption of ZOPACAS could make a positive contribution to this ambition. ZOPACAS is not just another bloc or political space for cooperation between countries in the South Atlantic. It is a political space permeated by symbolic and pragmatic aspects that are directly linked to the long-term objectives of Brazilian foreign policy.

## Introdução

O Atlântico Sul constitui espaço político importante para as relações internacionais brasileiras. Ele é parte indissociável das ambições do país, tanto como área estratégica para os seus interesses nacionais quanto para a projeção de influência e construção de protagonismo internacional que o Brasil almeja. Não são poucos os exemplos de iniciativas de cooperação, parcerias estratégicas e fóruns multilaterais que têm no eixo sul-atlântico seu espaço de conexão, principalmente aqueles que envolvem o Brasil e seus parceiros do Sul Global. Uma iniciativa recorrentemente citada é a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (“[ZOPACAS](#)”).

Surgida durante a Guerra Fria como uma reação à política de poder das grandes potências, a ZOPACAS é uma iniciativa de promoção da cooperação, paz, segurança e desenvolvimento sustentável na região do Atlântico Sul. Ela representa uma oportunidade para o Brasil fortalecer os laços diplomáticos e de segurança com países vizinhos, promovendo a estabilidade regional e a confiança mútua. Através dessa iniciativa, o Brasil construiria uma região mais segura e estável em seu entorno estratégico, além de proteger seus interesses no espaço marítimo e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos países membros, em um processo de cooperação que abrangeria áreas diversas como a

segurança marítima, a proteção ambiental, a exploração sustentável dos recursos naturais e a promoção do comércio e investimento. Apesar de seu potencial para a região e para a própria política externa brasileira (“[PEB](#)”), a ZOPACAS não correspondeu às suas expectativas.

Contudo, após quase uma década de marginalização da política exterior pelos governos brasileiros e com o início do terceiro mandato de Lula da Silva na presidência, há uma janela de oportunidade para a retomada da ZOPACAS como iniciativa regional, que pode recolocar o Brasil no papel de protagonismo que o país historicamente buscou. Este é o argumento que desenvolvemos neste artigo.

Para tanto, estruturamos este artigo em três seções, além desta introdução e uma breve conclusão. Na primeira seção, apresentamos de forma panorâmica a criação da ZOPACAS, correlacionando-a aos objetivos e interesses da PEB. Apresentamos, também brevemente, os objetivos de longo prazo da PEB e sua associação à ZOPACAS.

Na segunda seção, relacionamos os desafios enfrentados pela ZOPACAS às mudanças de prioridades da PEB entre 1995 e 2022. O Brasil atua como fiador da iniciativa e os sucessos e percalços da ZOPACAS se correlacionam com sua política externa.

Na terceira seção, apresentamos a possibilidade de pensar a ZOPACAS como estratégia para a retomada do protagonismo internacional brasileiro. As indicações de prioridades do governo Lula sugerem que o fortalecimento da ZOPACAS é um dos objetivos de sua atuação internacional e que o sucesso da iniciativa poderia reacender a esperança de uma nova política externa ativa e ativa, tal como nos seus dois mandatos anteriores.

## **A ZOPACAS e as aspirações internacionais brasileiras**

**A** ZOPACAS foi criada em 1986, fruto da Resolução 41/11 proposta pelo Brasil junto à Assembleia Geral das Nações Unidas (“[AGNU](#)”). Seu objetivo era formar um bloco regional para impedir, ou ao menos constranger, a presença militar das potências globais no Atlântico Sul

(VALADÃO, 2016, p. 111; SEABRA, 2017, p. 309). A ZOPACAS representava “o marco mais nítido do esforço de definir um regime de coordenação política que norteou a estratégia [internacional] brasileira” (DA COSTA, 2013, p. 2).

A proposição de uma zona de paz na região do Atlântico Sul se insere em um contexto de preocupação brasileira com a defesa de seu território e de seu entorno estratégico em um mundo dividido entre duas superpotências. Havia o receio pelo Brasil de que as tensões decorrentes da Guerra Fria transbordassem à região. A preocupação não era infundada, pois a penetração das potências estrangeiras no Atlântico Sul era visível. Havia apoio ostensivo da URSS ao governo de Angola, enquanto as potências ocidentais davam demonstrações claras de tolerância ao *apartheid* da África do Sul. Outro sinal era a manutenção pelo Reino Unido de bases militares em suas ilhas no Atlântico meridional, cuja utilização efetiva durante a guerra das Malvinas resultou em uma demonstração de força traumática às relações internacionais, com consequências percebidas até hoje.

A Resolução 41/11 era conveniente aos interesses internacionais brasileiros. Ela veio na esteira da aproximação brasileira à África, impulsionada com a visita do então presidente Figueiredo a Estados da costa ocidental africana, além da decisão brasileira de incorporar as sanções estabelecidas pela ONU contra o governo da África do Sul à sua legislação interna. Estas iniciativas buscavam estreitar o diálogo do Brasil com seus parceiros africanos, proporcionando o que viria a ser conhecido por “parcerias estratégicas” (LESSA, 2010; SEABRA, 2014; VAZ, 2014). Elas evidenciavam as aspirações brasileiras por liderança regional, conforme suas estratégias internacionais históricas.

O Brasil busca sua inserção internacional por meio de estratégias que mitiguem suas limitações em termos de componentes materiais de poder. Para tanto, o país defende em suas relações internacionais valores como a busca pelo consenso, o multilateralismo, a resolução não-violenta de controvérsias e o respeito ao direito internacional. Estes princípios permitiriam que o Brasil se apresentasse como *player* global e

buscasse a interlocução com grandes potências, de modo a alcançar os dois objetivos de longo prazo de sua política externa, autonomia e a relevância (SARAIVA; VALENÇA, 2011).

A ZOPACAS se apresentava como iniciativa que poderia concretizar tais pretensões. Ela consistiria em um bloco de oposição ao movimento das grandes potências globais, canalizando os interesses e preferências de seus países-membros em um espaço estruturado por meio de reuniões bianuais, a nível ministerial. Este era um mecanismo institucional que garantiria a sua relevância política, atraindo os seus membros e também outros interlocutores para um debate em um fórum multilateral com compromissos e agendas que pudessem ser alinhados entre todos. O Brasil, como o país economicamente mais forte do bloco e contando com histórico de inserção internacional favorável, passaria a ser o ponto de referência da ZOPACAS, liderando o arranjo. Contudo, o fim da Guerra Fria afetaria a consolidação do bloco, frustrando os planos brasileiros.

Apenas cinco reuniões foram realizadas entre 1988 e 1998, com níveis de sucesso variados. A reunião de 1994 em Brasília obteve os resultados mais palpáveis, ao incluir a África do Sul pós-*apartheid* no bloco, além de aprovar uma declaração relativa ao meio ambiente marinho, com o que se pretendia operar uma mudança de foco rumo a temas da agenda da cooperação para o desenvolvimento. Em Brasília também foi aprovada a Declaração para Desnuclearização do Atlântico Sul, que não ganhou o destaque esperado por conta da redução significativa da percepção de ameaça de interferência externa (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2017, p. 10).

O final da Guerra Fria fez com que o continente africano deixasse de ser espaço de disputa entre as superpotências e passou a ser priorizado como receptor de ajuda humanitária visando a resolução das disputas internas. Por um lado, isso impulsionou a cooperação técnica e para o desenvolvimento por parte do Brasil (VALENÇA; AFFONSO, 2019). Mas também afetou a por outro alterou a noção de segurança na região, comprometendo os objetivos originais da ZOPACAS. Do lado sul-americano, a

crise econômica que afetou Brasil e Argentina impactou nas prioridades de política externa destes países (SARAIVA; VALENÇA, 2011, p. 106).

Temos, portanto, que o cenário que levou à criação da ZOPACAS não se mostrava mais suficiente para garantir a relevância do bloco ao final da década de 1990. As reuniões bianuais foram interrompidas após o encontro em Buenos Aires em 1998 e o bloco entrou em processo de hibernação por quase uma década. A retomada das reuniões se deu apenas em 2007, sob a gestão do governo angolano, que sediou a sexta reunião.

À época, a estratégia do governo brasileiro, sob o comando de Lula da Silva, privilegiava o engajamento internacional do país e a busca pelo estreitamento de laços junto a países do Sul Global. Isto favoreceu a retomada da agenda comum regional, inclusive com significativo aporte de recursos brasileiros para a logística dos encontros da ZOPACAS e de outros fóruns multilaterais.

Do encontro de 2007 resultou o Plano de Ação de Luanda, na qual os 24 governos buscavam revitalizar a ZOPACAS, orientando-a sob três grandes temas: (i) desarmamento e não-proliferação nuclear; (ii) cooperação para o desenvolvimento; e (iii) cooperação econômica. Estes temas ampliam a motivação original da ZOPACAS, tentando dar sentido à iniciativa em um mundo que enfrentava desafios distintos aos da Guerra Fria. Vale notar que a revitalização da ZOPACAS se dá no mesmo ano da descoberta de petróleo na camada pré-sal da Bacia de Campos, acompanhando achados similares na costa ocidental africana. Haveria, portanto, interesse dos Estados-membros em retomar tratativas de cooperação regional. Da parte do Brasil, a revitalização da ZOPACAS permitiria, também, justificar política e economicamente o desenvolvimento de projetos estratégicos no Atlântico Sul, como o ProSub.

Após novo hiato, o bloco realiza sua sétima reunião interministerial em Montevidéu, onde o tema cooperação volta a surgir. O Plano de Ação proposto naquele encontro amplia o leque de iniciativas conjuntas do bloco, como a exploração dos recursos minerais marinhos, tanto sob águas de jurisdição nacional quanto na área administrada pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. A preservação do

meio ambiente ganha importância, além de iniciativas voltadas à segurança da navegação na região.

Temas afins à Defesa não foram ignorados em Montevidéu. As declarações emitidas na ocasião mostram que a ZOPACAS buscava se configurar como espaço de contestação à presença da Organização do Tratado do Atlântico Norte (“[OTAN](#)”) no Atlântico Sul diante da postura global assumida pela OTAN (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2016; VALENÇA, 2020).

Após o encontro de Montevidéu, as reuniões interministeriais foram novamente interrompidas, com o cancelamento da reunião prevista para 2015, em Cabo Verde (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2016, p. 13-14). Coincide o novo esvaziamento das reuniões da ZOPACAS com o menor envolvimento do governo brasileiro em política externa, primeiro com a presidente Dilma Rousseff e, posteriormente, com os presidentes Michel Temer (VALENÇA, 2016, p. 49 e 55-56) e Jair Bolsonaro, com o abandono definitivo da busca por protagonismo internacional (CASARÕES; FARIAS, 2021).

## **Prioridades da PEB entre 1995 e 2022 e a marginalização da ZOPACAS**

**A** pesar da limitada atenção institucional à época de criação da ZOPACAS (SEABRA, 2017, p. 309) e dos seus insucessos nas duas décadas seguintes, o Atlântico Sul segue como espaço importante ao pensamento político e estratégico brasileiro contemporâneo. A região é parte do entorno estratégico brasileiro e objeto de políticas nacionais de defesa (KENKEL, 2013, p. 273; DE LIMA FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015, p. 33), com potencial de desenvolvimento do diálogo Sul-Sul (VALENÇA; AFFONSO, 2019) e de favorecer esforços para a presença do país no continente antártico (DE MATTOS, 2014, p. 179-181). A reunião de 2007 retomou temas caros à inserção internacional brasileira, mostrando que o fórum pode ser um espaço político relevante à construção das suas pretensões. Assim, como explicar o recorrente abandono da ZOPACAS?

Certamente as mudanças ocasionadas pelo final da Guerra Fria têm seu papel nessa estrutura de incentivos dos países membros à manutenção da ZOPACAS. Porém, para o Brasil, que se coloca como um dos principais mantenedores da iniciativa, a explicação vem acompanhada das escolhas de estratégias de política exterior por parte dos diferentes governos desde 1995. Trataremos disso adiante.

O contexto econômico negativo enfrentado pelos países da região no final da década de 1980 é um ponto de partida para entender os insucessos da ZOPACAS, especialmente Brasil e Argentina (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2017, p. 11). As dificuldades econômicas levaram os Estados a privilegiar arranjos mais locais, favorecendo parcerias regionais, seja no âmbito do Mercosul ou da União Africana.

A ausência de uma estrutura institucional que pudesse sustentar as atividades da ZOPACAS também enfraqueceu a continuidade da iniciativa. A ZOPACAS não possui qualquer órgão permanente, sequer um secretariado que possa representá-la fisicamente. Até mesmo seus arquivos precisam ser transmitidos entre os membros que sediam suas conferências. Se a ausência de burocracia estável pode ter influenciado na rápida adesão de todos os países da região do Atlântico Sul, por outro tornou a organização excessivamente dependente dos esforços e capacidades diplomáticos do país escolhido para sediar a próxima reunião. A única estrutura permanente da ZOPACAS é seu comitê permanente adjunto à AGNU, integrado pelos diplomatas das missões dos Estados membros junto à ONU e que funciona como uma rede de contatos (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2017, p. 14).

Não obstante essas dificuldades, as prioridades estabelecidas pelo Brasil à promoção de seus interesses internacionais aumentaram ainda mais a marginalização da ZOPACAS.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) predominou o paradigma do institucionalismo pragmático (SARAIVA; VALENÇA, 2011, p. 105-106). Com a superação da crise econômica a partir do Plano Real e diante da ausência de ameaças à segurança na região do Atlântico Sul, entendia-se que a busca por relevância e autonomia do Brasil deveria acontecer junto aos países com que dominavam a política



internacional. As atenções se voltaram a parcerias com os EUA e países europeus, enquanto iniciativas envolvendo a região sul-americana e países do Sul Global ocupariam papel menor.

Se a ZOPACAS perdeu relevância na agenda brasileira, as relações com a África não foram abandonadas. Contudo, ao invés de arranjos em bloco, havia a preferência por acordos bilaterais (SARAIVA; VALENÇA, 2011, p. 105). Somado a isso, a emergência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (“[CPLP](#)”), da qual também eram membros Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, contribuiu para estabelecer um foro rival à ZOPACAS. O resultado foi que esses espaços ganharam maior espaço na PEB, em um cenário internacional onde temas de segurança perdiam protagonismo. Mesmo quando de sua retomada, em 2007, o engajamento brasileiro ainda foi reticente (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2017, p. 12).

Em estratégia diferente a de Cardoso, os dois primeiros mandatos de Lula da Silva foram marcados pela retomada da integração com os países do Sul Global, com a construção do papel do Brasil como liderança desse bloco. O Atlântico Sul volta a ganhar força na retórica de política exterior do Brasil, com a retomada das reuniões periódicas das ZOPACAS e iniciativas como a atualização da Política de Defesa Nacional (“[PDN](#)”), em 2005, e a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional. A ZOPACAS, inclusive, é apontada na PDN como arranjo necessário para a segurança da região do Atlântico Sul e de interesse estratégico para o Brasil (DE MATTOS, 2014, p. 179). A região se manteve presente na retórica política brasileira como forma de sustentar um processo de integração regional e colaboração Sul-Sul, especialmente com países da costa africana, visando prevenir a prática de ilícitos no Atlântico Sul (SEABRA, 2014, p. 84), e a exploração de recursos naturais, como o pré-sal (SEABRA, 2014; HERZ; DAWOOD; LAGE, 2017).

Porém, os esforços da política externa brasileira tinham como objetivo um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (“[CSNU](#)”) (VARGAS, 2011; CARVALHO; VALENÇA, 2014, p. 77-79). Havia o entendimento de que tal conquista consolidaria o papel brasileiro de

*player* global e facilitaria o alcance dos objetivos de longo prazo da política externa brasileira, autonomia e relevância.

A ZOPACAS consistiria em um espaço onde o Brasil poderia atuar em questões regionais de paz e de segurança, tal como os membros permanentes do CSNU o fazem em suas áreas de influência. Além disso, o fortalecimento da iniciativa justificaria o investimento em projetos estratégicos na área da defesa. A ZOPACAS não representaria um fim, mas um instrumento de capital político para o Brasil avançar em seu projeto de reforma do CSNU e no pleito a um assento permanente, conforme seus objetivos de longo prazo.

Dilma Rousseff, que sucedeu a Lula da Silva, seguiu inicialmente as estratégias de política externa de Lula da Silva, mas se viu obrigada a renunciar à política externa em seu segundo mandato em função das crises econômica e política que enfrentou (VALENÇA, 2016). O mesmo pode ser dito de Michel Temer, que assumiu após o *impeachment* de Rousseff e enfrentou problemas de governabilidade em função das dificuldades econômicas e do questionamento sobre a legalidade de seu cargo.

A atuação internacional de Jair Bolsonaro (2019-2022) ignora a importância do Atlântico Sul para o país, além de negligenciar o papel histórico construído pelo Brasil em sua política externa (CASARÕES; FARIAS, 2021). As relações entre o Brasil e seus parceiros africanos foi levada a níveis mínimos durante este governo, inclusive com o fechamento de duas embaixadas no continente em maio de 2020. A estratégia de Bolsonaro consistia em parceria quase automática aos EUA e ao alinhamento aos interesses daquele país e a um bloco de países “conservadores”. Considerando as declarações pouco amistosas a arranjos multilaterais e a parceiros como a Argentina, a ZOPACAS não foi sequer tema de política externa em seu governo.

O cenário parece mudar com a vitória de Lula da Silva nas eleições de 2022 (PINHEIRO; HERZ, 2023). Há uma expectativa da retomada das parcerias internacionais e do protagonismo brasileiro em temas da agenda internacional. A ZOPACAS, neste início de governo, já parece assumir papel importante.

## A ZOPACAS como oportunidade de retomada do protagonismo internacional

As ações de Lula da Silva no início deste seu terceiro mandato presidencial indicam a ambição de levar o Brasil novamente a um papel de maior protagonismo internacional (PINHEIRO; HERZ, 2023, p. 316). Isto pode ser evidenciado pelo número de viagens oficiais ao exterior e de encontros com outros líderes de Estado, que já superam os de seus antecessores, além das declarações em eventos, reuniões e fóruns internacionais. Se há uma expectativa de mudanças nos rumos da PEB, o atual governo se empenha desde cedo para isso.

Lula da Silva tem sinalizado a importância do (e *para o*) Brasil em processos de integração regional e de resolução de disputas, como na guerra entre Ucrânia e Rússia. Igualmente, a reinserção do país em instituições internacionais, com a consequente reafirmação da importância do multilateralismo, para a construção de relações internacionais pacíficas, tem sido a tônica do novo governo. E há indícios de que a ZOPACAS é uma das iniciativas a serem estimuladas, com acenos claros aos parceiros africanos e sul-americanos. O Brasil indicou que a ZOPACAS é um fórum importante para seus interesses e pretensões de protagonismo internacional.

Guilherme Seto (2023) resume a importância a ZOPACAS para a política externa do novo governo: “a reativação da organização é mais uma peça na estratégia da diplomacia do governo Luiz Inácio Lula da Silva de ocupar espaços internacionais após o período de Jair Bolsonaro”. E é justamente esta a sinalização enviada pelo Brasil após a reunião de Cabo Verde, em abril de 2023.

A reunião em Cabo Verde foi simbólica. Ela deveria ter acontecido em 2015, mas foi cancelada pela falta de condições de realização, muito em função do desinteresse de seus membros. Sua realização indicaria o interesse em sua retomada, bem como o potencial da ZOPACAS como plataforma de ação internacional. O Brasil foi representado pelo chanceler Mauro Vieira, que explicitou a prioridade do continente africano

na agenda de política externa do país e da necessidade de restabelecer laços em prol de uma ordem internacional multipolar. Segundo Vieira, “[a] ZOPACAS constitui[ria] mecanismo perfeitamente situado para contribuir para este fim” (SETO, 2023).

O discurso do chanceler brasileiro reforça o potencial da ZOPACAS para a segurança marítima e regional e, a partir daí, o estímulo para a cooperação entre os países membros, inclusive na prevenção de conflitos e disputas ocasionadas pela presença potencialmente desestabilizadora de atores extrarregionais. Neste sentido, Vieira aponta que a cooperação, a institucionalização e o engajamento passam a ser as principais linhas de ação que os países da ZOPACAS deveriam ter em mente.

A *cooperação* envolveria a ampliação das iniciativas já existentes no âmbito da agricultura, saúde e economia, além da menção explícita ao combate de atividades ilícitas. Neste caso, a cooperação se daria por vias jurídicas e de compartilhamento de inteligência. Para o Brasil, representaria a institucionalização de estratégias e políticas históricas, agora em um plano multilateral.

As referências à *institucionalização* parecem se dirigir às limitações hoje enfrentadas pela ZOPACAS e a dificuldade de inserir a iniciativa nas agendas comuns dos países-membros. A crescente presença chinesa no hemisfério sul afetou profundamente as relações internacionais na região, impactando nas pretensões e interesses brasileiros. Desta forma, institucionalizar a ZOPACAS garantiria a sua continuidade ao longo do tempo e também atrelaria os membros a agendas comuns, a despeito de acordos bilaterais que possam estabelecer. As palavras do chanceler sugerem, também, a intenção brasileira de atuar como garantidor da ZOPACAS, em um movimento de reconstrução de liderança junto ao Sul Global.

Quando Mauro Viera se refere ao *engajamento*, ele reforça a necessidade do envolvimento constante de todos os membros, para além das reuniões interministeriais bianuais. Já existem atividades em cooperação entre os membros da ZOPACAS em diferentes setores, como exercícios militares e cooperação técnica na área da agricultura e da saúde, mas esse engajamento poderia levar à atuação coordenada para ampliar

a cooperação em questões que são comuns à agenda da região. Trata-se não apenas de questões que envolvem a segurança regional, como a incidência de crimes transnacionais no espaço marítimo e o tráfico de ilícitos e de pessoas, mas também temas envolvendo a exploração de recursos naturais, a preservação do meio ambiente marítimo e a promoção de ações visando o desenvolvimento dos países.

Além desses aspectos políticos, a ZOPACAS carrega ainda um simbolismo ímpar. Em um momento de reorientação da PEB, acreditamos que tais sinalizações são significativas.

Primeiramente, a ZOPACAS representa o resgate de uma das premissas da política externa bem-sucedida do governo anterior de Lula da Silva, que é o fomento à cooperação entre países do Sul Global. A ZOPACAS é uma iniciativa do Sul para se contrapor à presença de potências extrarregionais no Atlântico Sul e, dada as mudanças estruturais na política internacional, assumiu um caráter mais amplo de cooperação e promoção à segurança e ao desenvolvimento regional. Apesar da inexistência de uma estrutura institucional formal que garanta a condução das suas atividades, a ZOPACAS estimularia a governança na região e estreitaria os laços entre os países-membros, se tornando um fórum importante à discussão de questões relacionadas ao Atlântico Sul.

Ademais, o fortalecimento da ZOPACAS reforçaria seu papel como contraponto à expansão da OTAN como aliança global (VALENÇA, 2020). Longe de ser uma tentativa de equiparação às capacidades militares da OTAN, a retomada da ZOPACAS representaria uma atualização das premissas originais que levaram à sua criação na década de 1980. Trata-se de uma associação simbólica de Estados de uma região do globo contra a presença de atores externos que possam, sob a alegação de promover a segurança global, afetar as dinâmicas políticas locais e impor agendas estranhas à sua região. Parte das motivações da ZOPACAS envolve a questão da paz e segurança regional e sua retomada por levar à intensificação da cooperação nessas áreas entre os países membros, promovendo a segurança marítima e o combate à ameaças não-tradicionais que afetam interesses locais, eventualmente transbordando para outras regiões.

Um terceiro aspecto nos parece ainda mais importante. Trazer novamente a ZOPACAS à agenda regional, especialmente neste momento de busca por protagonismo do Brasil e de disputas entre potências como EUA, China e Rússia é por demais representativo. Além do simbolismo político, de Estados que sinalizam sinalização de capacidade de promoção de arranjos de governança regionais em prol da estabilidade política, é preciso refletir sobre o que significa o Atlântico Sul para a política internacional.

A definição de Atlântico Sul se baseia em uma construção social e política e não em bases geográficas. Como colocam Adriana Abdenur e Danilo Marcondes (2014, p. 6), a região do Atlântico Sul é um imaginário político, construído historicamente pelo interesse específico de diferentes atores e da retórica que os sustenta. Em outras palavras, há uma percepção de construção da região do Atlântico Sul que envolve a construção de relações sociais, identidades e interesses dos Estados que o compõem, em um primeiro momento como uma contraposição residual àqueles Estados desenvolvidos do Atlântico Norte, posteriormente como um espaço político de resistência. Agora, o Atlântico Sul surgiria como um espaço de retomada das relações Sul-Sul, de definições de agendas políticas e da construção de laços institucionais e normativos regionais que permitam a governança por atores locais em um espaço geopolítico de relevância para a política global.

## Considerações finais

**A**ZOPACAS surge inicialmente como uma reação regional à penetração das grandes potências na década de 1980. Pensada como um espaço político de paz e cooperação, o projeto foi gradualmente abandonado em função das mudanças estruturais na política internacional no pós-Guerra Fria.

Para o Brasil, apesar do potencial que a iniciativa demonstrava para o alcance de seus interesses, a ZOPACAS perdeu espaço diante de outras prioridades percebidas pelos governos durante as décadas de 1990 e

2000. Mesmo durante o esforço do governo Lula da Silva por relevância na política internacional em seus primeiros mandatos, a ZOPACAS não decolou.

Após quase uma década sem atuação internacional notável, o Brasil inicia 2023 com aspirações da retomada do papel historicamente percebido como estratégico para o país. E em um cenário de iniciativas e sinalizações diplomáticas marcadas pela maior presença do país em fóruns internacionais e da retomada da diplomacia presidencial característica de seus governos, o terceiro mandato de Lula da Silva sinaliza a importância da ZOPACAS para suas pretensões.

Os indicativos até o momento são promissores. Com a realização da reunião interministerial do bloco e o discurso de maior envolvimento do Brasil para o sucesso da iniciativa, a ZOPACAS consistiria em ferramenta estratégica para a reorientação da PEB proposta por Lula da Silva. Não apenas ela consiste em um projeto de integração regional destinado a estreitar os laços entre países do Atlântico Sul, mas também se coloca como uma iniciativa permeada por aspectos simbólicos e pragmáticos que dialogam diretamente com os objetivos de longo prazo da política externa brasileira. Diante da disposição alegada pelo Brasil de promover o fortalecimento do bloco, podemos esperar que a ZOPACAS assuma papel estratégico nas iniciativas de política exterior do país durante o governo Lula.

Neste sentido, mesmo que a ZOPACAS não alcance integralmente seus objetivos ou que tenha a centralidade à PEB que o chanceler Mauro Vieira sugeriu, é de se esperar que ela sirva, ao menos, para recuperar a credibilidade do Brasil no plano internacional junto a parceiros históricos. E, a considerar o histórico de atuação internacional do país durante os governos Lula, a retomada das relações Sul-Sul, dos processos de regionalismo e da valorização de blocos multilaterais ajude o Brasil e voltar a ter aspirações internacionais compatíveis a seus objetivos e atuação histórica.

## Referências

ABDENUR, A. E.; SOUZA, D. M. de. “O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 05–21, 2013.

ABDENUR, A. E.; MATTHEIS, F.; SEABRA, P. “An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic”. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 3, p. 1112–1131, 2016.

CASARÕES, G. S. P. e; FARIAS, D. B. L. “Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order”. **Cambridge Review of International Affairs**, p. 1–21, 1 out. 2021.

DA COSTA, M. G. “Brasil e ZOPACAS: A manutenção do *status quo* e a projeção no Atlântico Sul”. **Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos**. Porto Alegre, 2013.

DAALDER, I. H.; GOLDGEIER, J. “Global NATO”. **Foreign Affairs**, p. 1–10, 2006.

FIGUEIREDO, E. L.; MONTEIRO, A. A. D. “O Papel do Brasil na Segurança Marítima no Atlântico Sul”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 25–62, 2015.

DE MATTOS, L. F. “A Inclusão da Antártica no Conceito de Entorno Estratégico Brasileiro”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 20, n. 1, p. 165–191, 2014.

HERZ, M.; DAWOOD, L.; LAGE, V. C. “A Nuclear Submarine in the South Atlantic: The Framing of Threats and Deterrence”. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 02, p. 329–350, 2017.

KENKEL, K. M. “Brazil’s Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa”. **Journal of International Peacekeeping**, v. 17, n. 3-4, p. 272–292, 2013.

LESSA, A. C. “Brazil’s Strategic Partnerships: an Assessment of the Lula Era (2003-2010)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 115–131, 2010.

PINHEIRO, L.; HERZ, M. “The ‘endless’ first days of the third Lula government”. **Latin American Policy**, v. 14, n. 2, p. 316–324, 2023.

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. “Brasil: potencia regional com intereses globais”. **Diálogo Político**, v. XXVIII, n. 4, p. 99–119, dez. 2011.

SEABRA, P. A “Harder Edge: Reframing Brazil’s Power Relation with Africa”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 77–97, 2014.

SEABRA, P. “Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism”. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 2, p. 305–328, ago. 2017.



SETO, G. “Brasil resgata fórum sobre Atlântico sul com países vizinhos e africanos”. Folha de São Paulo. 10 de abril de 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/04/brasil-resgata-forum-sobre-atlantico-sul-com-paises-vizinhos-e-africanos.shtml>. Acesso em 01 de julho de 2023.

VALADÃO, A. F. A. “Systemic Threats” and “Pathological Risk”: an Atlantic Answer to Contemporary Security Issues. In: WOISCHNIK, Jan (ed.). **Might and Right in World Politics**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016, p. 100-115.

VALENÇA, M. M. “A OTAN Global e seus Impactos na Segurança do Hemisfério Ocidental Sul”. In: Reinaldo J Themoteo (ed.). **Novos Rumos da Política na União Europeia e os Desdobramentos na América Latina**, v. 9, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020, p. 35-53.

VALENÇA, M. M.; AFFONSO, L. B. “The Role of Humanitarian Cooperation in Brazilian Foreign Policy as a Strategy of Soft Power (2003-2016)”. **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 8, n. 15, 2019.

VALENÇA, M. M. “Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo”. **Cadernos Adenauer**, Ano XVII, n. 4, p. 45-59, 2016.

VARGAS, J. A. C. **Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

VAZ, A. C. “Brazil’s Strategic Partnerships: Origins, Agendas and Outcomes”. **European Strategic Partnership Observatory**, v. 9, p. 1-19, 25 jul. 2014.

---

**Marcelo M. Valença** é professor adjunto de Política Internacional e Segurança no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) e na Escola de Guerra Naval (EGN). Possui doutorado em Relações Internacionais (PUC-Rio, 2010) e bacharelado em Direito (PUC-Rio, 2003). Sua pesquisa explora a convergência entre o direito e a política internacional em temas relacionados aos estudos críticos de segurança, política externa brasileira, segurança regional e estudos militares críticos. Também tem interesse em questões de ensino e aprendizado ativo. Contato: [marcelo.valenca@marinha.mil.br](mailto:marcelo.valenca@marinha.mil.br) / [www.marcelovalenca.com](http://www.marcelovalenca.com).

**Luiza Bizzo Affonso** • Doutoranda em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ (2015). Possui graduação em Relações Internacionais pelo Grupo Ibmecc-RJ (2010). Atualmente é Professora e Coordenadora da graduação em Relações Internacionais e Coordenadora Adjunta da Pós-Graduação em Relações Econômicas Internacionais da Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Atua no Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais (GPRI) da UCP em diversas linhas da área de Segurança Internacional.