

BALANÇO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: **PRIMEIRO ANO DO GOVERNO LULA**

Editorial ROBERTA HOLANDA MASCHIETTO



SEÇÃO ESPECIAL

RUBENS RICUPERO
SEAN BURGESS
LAURA TRAJBER WAISBICH
DAWISSON BELÉM LOPES
MARIA REGINA SOARES DE LIMA & DIOGO IVES
IVAN FILIPE FERNANDES &
GUILHERME LOPES FERNANDES
MARIANNA ALBUQUERQUE & GUSTAVO SÉNÉCHAL

Policy Papers

LESLIE BETHELL

Artigos Acadêmicos

LEONARDO RAMOS & ANA GARCIA
DANIEL BUARQUE

Entrevista

SILVIA MARIA MASSRUHÁ

Memória

HOMENAGEM A ALBERTO DA
COSTA E SILVA, POR CELSO LAFER

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

Editores-chefes

Hussein Kalout
Feliciano de Sá Guimarães

Editoras Associadas

Marianna Albuquerque
Roberta Holanda Maschietto

Coordenação Editorial

Bruno Zilli

Trainee Editorial

Victoria Corrêa do Lago

Suporte Editorial

Alice Nascimento

Revisão de texto

Angela Belmiro

Capa e Direção de Arte

Mariana Jaguaribe Lara Resende
Ilustração: Bicho Coletivo

Diagramação

Estúdio Marijaguar
Mariana Jaguaribe Lara Resende
Heloisa Sato

Projeto gráfico e marca

Felipe Taborda
Augusto Erthal

Conselho Editorial

Aloysio Nunes Ferreira
André Lara Resende
Andrés Malamud
Antonio Carlos Lessa
Antonio de Aguiar Patriota
Arlene Tickner
Benoni Belli
Brian Winter
Carlos Eduardo Lins da Silva
Carlos Milani
Celso Amorim
Demétrio Magnoli
Juan Gabriel Tokatlian
Letícia Pinheiro
Luís Roberto Barroso
Luis Solís
Marcia Castro
Maria Hermínia Tavares de Almeida
Maria Regina Soares de Lima
Patrícia Campos Mello
Paula Almeida
Pedro Dallari
Raquel Vaz-Pinto
Roberto Jaguaribe
Roberto Rodrigues
Simon Mabon
Timothy Power

Conselho Consultivo

Celso Lafer
Gelson Fonseca Jr.
Izabella Teixeira
Joaquim Falcão
Marcos Azambuja
Rubens Ricupero

Coordenação Executiva

Julia Dias Leite

Diretor Adjunto de Eventos,

Comunicação e Marketing

Caio Vidal

As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.

Contato: revista@cebri.org.br

cebri.org/revista

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • cebri.org • [@cebrionline](https://www.instagram.com/cebrionline)

Apoio:



Brookfield

EDITORIAL

“O Brasil está de volta”, mas o mundo é outro:
os desafios da política externa na terceira
gestão de Lula 9

Roberta Holanda Maschietto

SEÇÃO ESPECIAL

A volta do Brasil a um mundo
transformado por conflitos 18

Rubens Ricupero

How to Stay a Leader Without Followers:
Brazil's Foreign Policy Under Lula III 38

Sean Burges

A política externa da reconstrução: insumos
para análise da política externa brasileira
desde 2023 58

Laura Trajber Waisbich

A política exterior no ano inaugural
do governo Lula III 80

Dawisson Belém Lopes

Desafios políticos na implementação
da política externa do governo Lula 3 103

Maria Regina Soares Lima & Diogo Ives

Retomada, protagonismo e equilíbrio:
a política externa no novo governo Lula . . 123

Ivan Filipe Fernandes & Guilherme

Antonio de Almeida Lopes Fernandes

Brasil no Conselho de Segurança
das Nações Unidas (2022-2023) 144

Marianna Albuquerque &

Gustavo Sénéchal

POLICY PAPER

Notes on the History of the Venezuela/
Guyana Boundary Dispute. 165

Leslie Bethell

ARTIGOS ACADÊMICOS

Breve história do G20 e a
agenda brasileira para 2024 177

Leonardo Ramos & Ana Garcia

Sinal verde: percepções sobre política
ambiental e *status* do Brasil 195

Daniel Buarque

ENTREVISTA

“A Embrapa desempenha um papel
crucial no fortalecimento da segurança
alimentar global” 216

Silvia Maria Massruhá

MEMÓRIA

Alberto da Costa e Silva – 1931-2023 228

Celso Lafer

Brookfield

OPORTUNIDADES PROMISSORAS EM INFRAESTRUTURA

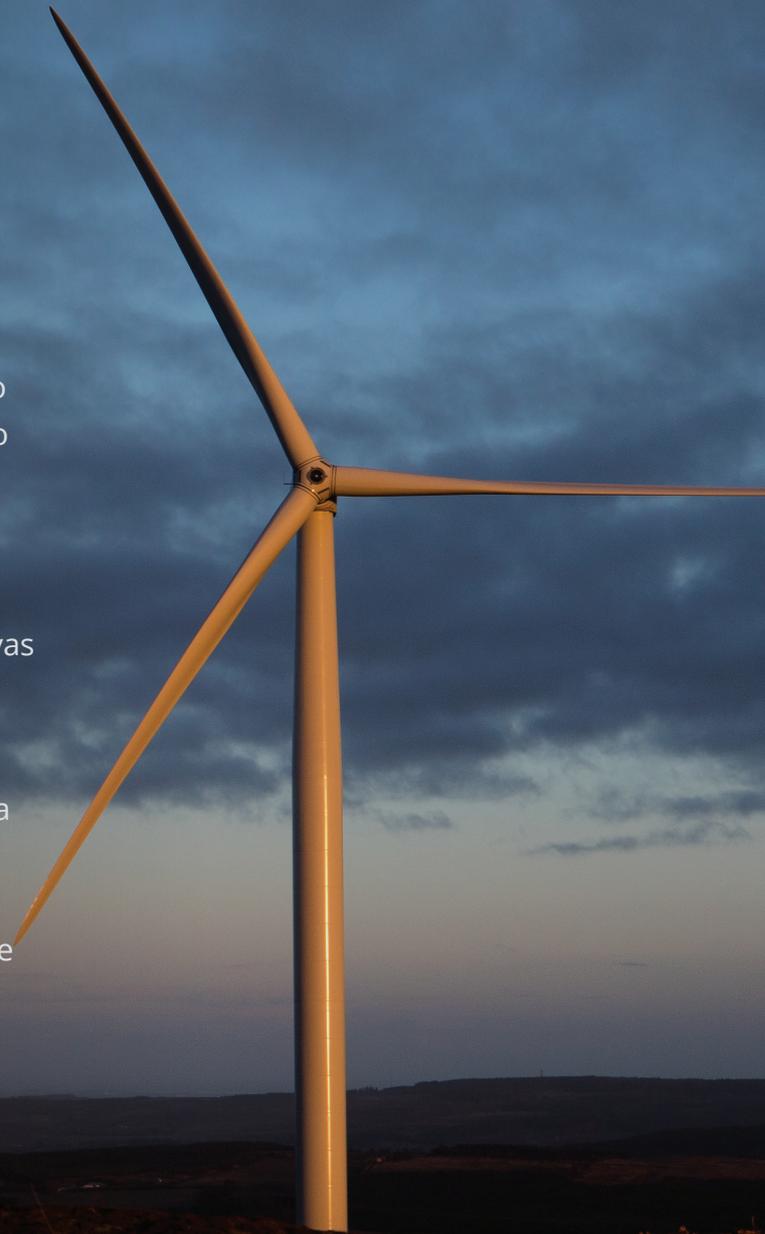
‘Os Três Ds’

Os investimentos para atender ao impressionante crescimento do consumo de dados, o abandono dos combustíveis fósseis tradicionais, a aceleração do comércio eletrônico e outras tendências de longo prazo exigem capital de larga escala.

Como parte do superciclo de infraestrutura, acreditamos que três temas principais continuarão a gerar oportunidades significativas nas próximas décadas: Digitalização, Descarbonização e Desglobalização.

A Brookfield tem mais de 120 anos de história em investimentos. Hoje, como uma das maiores proprietárias e operadoras de ativos de infraestrutura do mundo, acreditamos que estamos bem posicionados para capitalizar essas tendências, considerando nossas vantagens competitivas de escala, alcance global e experiência operacional.

Saiba mais em [Brookfield.com](https://www.brookfield.com)



É OLHANDO PARA O AMANHÃ QUE AGIMOS MELHOR HOJE.

A Klabin é uma empresa brasileira com mais de 120 anos de história, movida pela criação de soluções sustentáveis. Somos a maior produtora e exportadora de papéis para embalagens e soluções sustentáveis em embalagens de papel do país, além de fornecermos ao mercado celulose de fibra curta, fibra longa e fluff. Temos um modelo de negócio integrado, diversificado e flexível e atuamos com o propósito de inspirar as escolhas do consumidor, entregando produtos de base florestal de usos múltiplos, renováveis, recicláveis e reconhecidos pela qualidade. Eficiência é o que nos moldou e foi entendendo de eficiência que transformamos a nossa história e nos tornamos a Klabin.

CHAMADA DE ARTIGOS

A CEBRI-Revista convida seus leitores a submeterem **artigos de policy e acadêmicos** para publicação.

Serão avaliados textos em português, espanhol e inglês sobre quaisquer temas de relações internacionais ou das seções especiais de cada edição.

A próxima edição trará a seção especial:
"A guerra de Gaza e seus reflexos no Brasil".

Contamos com a contribuição da comunidade acadêmica, setor privado, formuladores de políticas e a sociedade civil!

Conheça o processo e os tipos de submissão:
www.cebri.org/revista

Para mais informações, contate: revista@cebri.org.br

SEJA UM PATROCINADOR

Apoiadores da CEBRI-Revista ajudam a promover discussões multidisciplinares e debates transparentes entre renomados tomadores de decisão que lêem e escrevem em uma plataforma crescente no Brasil e no exterior, com ampla visibilidade e exposição.

Apoie a CEBRI-Revista!

Para mais informações, contate: revista@cebri.org.br

CEBRI REVISTA

Ano 3 / Nº 9 / Jan-Mar 2024



SEÇÃO ESPECIAL
KISHORE MAHBUBANI
MARCOS CARA MURU
RUSSEN KALOUT &
HUGO MARTINS DA COSTA

Policy Papers
IGNÁCIO YBÁÑEZ

Resenha
"A CAMINHO DA GUERRA, OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA CONSEGURÃO ESCAPAR DA ARMADILHA DE TUGO DEST?" DE GRAHAM ALLISON, POR BELSON FONSECA

Memória
PAULA W. ALMEIDA

Artigos Acadêmicos
ESTEBAN ACTIS
LUNTING WU
DANIEL CAMPELLO &
FRANCISCO URDINEZ

Entrevistas
RAUL JUNGSMANN
FÉLIX E. MARTÍN

SEÇÃO ESPECIAL BICENTENÁRIO
RUBENS RICUPERO

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS • YEAR 2 / No. 8 / OCT-DEC 2023

CEBRI JOURNAL
BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

G20 BRASIL
EXPANDED DIALOGUE

From the Editors MARIANNA ALBUQUERQUE

SPECIAL SECTION
MÁRCIA LOUREIRO
LUCAS WOSGRAU PADILHA
ANDREW F. COOPER
TETSUSHI SONOBE
& NICOLAS J. A. BUCHOUD
KANICA RAKHRA
MÁRIA NETTO, LUCCA RIZZO
& CINTYA FEITOSA

INTERVIEWS
AMINA J. MOHAMMED
SAMIR SARAN

Michael Jacobs
MIKE LIU
ALDEN MEYER ET AL.
SYED MUNIR KHASRU & TERCIO AMBRIZZI
SACHIN CHATURVEDI
ANNA-KATHARINA HORNIDGE & AXEL BERGER
MARKUS ENGELS & DENNIS J. SNOWER

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS • ANO 2 / Nº 6

CEBRI

ÁFRICA EM ASCENSÃO:
POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO

Editorial JOSÉ PIO BORGES, FELICIANO DE SÁ GUIMARAES & HUSSEIN KALOUT

SEÇÃO ESPECIAL
PIO PENNA FILHO
ALEXANDRE DOS SANTOS
PEDRO MATOS
ANDRÉ CAVALLI
LETÍCIA CUNHA
DANILO MARQUES
ROBERTA HORN
ANTÔNIO DA SILVA
MARINA D. FELIX

as

ORIGINAL SIN, POWER, TECHNOLOGY AND WAR IN OUTER SPACE, DE SLEDDIN E. BOWEN, POR GUSTAVO MACEDO

Entrevistas
KATHARINA E. HÖNE
PAULO GALA
CHRISTINA STEINBRECHER-PFANDT

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS • ANO 2 / Nº 5 / JAN-MAR 2023

CEBRI

A RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Editorial MARIANNA ALBUQUERQUE

LEIA. ASSINE. COLECIONE.





EDITORIAL

“O Brasil está de volta”, mas o mundo é outro:
os desafios da política externa na terceira gestão de Lula 9
Roberta Holanda Maschietto

“O Brasil está de volta”, mas o mundo é outro: os desafios da política externa na terceira gestão de Lula

Roberta Holanda Maschietto

A frase “O Brasil está de volta”, citada em várias das contribuições da Seção Especial desta edição, remete ao discurso do presidente Lula logo após as eleições, ao participar da COP 27 no Egito. O *slogan*, que foi incorporado na campanha de comemoração dos primeiros 100 dias de governo, trazia uma mensagem de ruptura com a gestão anterior e esperança com relação ao porvir. No caso da política externa, essa volta à normalidade implicaria o fim do alinhamento ideológico com a extrema-direita global (e a adoção do antiglobalismo) e a retomada de uma postura ativa e propositiva no cenário internacional, com ênfase no diálogo, forte engajamento em foros multilaterais, na reaproximação com vizinhos, além da busca por protagonismo como representante do Sul Global (Saraiva & Reis 2023).

O contexto em que as eleições ocorreram já antecipavam que essa “volta” não seria fácil. Do lado doméstico, fatores como o desmonte das instituições do Estado; o aumento do radicalismo político de direita reforçado pela onda de *fake news* e a ausência de regulação da internet; os nefastos efeitos sociais e econômicos deriva-

Roberta Holanda Maschietto é editora associada da CEBRI-Revista. Doutora em Estudos para a Paz pela Universidade de Bradford (Reino Unido), atualmente é pesquisadora de pós-doutorado no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). É autora do livro *Beyond Peacebuilding. The Challenges of Empowerment Promotion in Mozambique* (Palgrave Macmillan 2016).

dos da pandemia de Covid-19 e sua gestão; e o enorme poder de barganha de um Congresso majoritariamente conservador e com acesso a recursos cada vez mais volumosos já indicavam que o presidente Lula não teria a mesma margem de manobra em comparação às suas gestões anteriores. No âmbito internacional, a acirrada disputa por hegemonia entre China e Estados Unidos, a guerra entre Rússia e Ucrânia e a mudança do cenário político regional (que antes era caracterizado por governos mais alinhados à esquerda) resultaram em um ambiente muito mais complexo e fragmentado, reduzindo o possível espaço de influência da nova gestão. Nesse contexto, quão factível seria essa volta à normalidade?

Em sua quinta edição, do primeiro trimestre de 2023, a CEBRI-Revista trouxe importantes reflexões sobre as expectativas ligadas a essa mudança de gestão. Em especial, discutiu-se se a política externa do novo governo Lula seria uma correção de rumos (Azambuja 2023) — logo uma volta à tradição diplomática brasileira — ou se seria necessária uma abordagem distinta, devido à necessidade de resposta ao legado bolsonarista (Lima 2023; Milani & Ives 2023). Ainda que se reconhecessem naquele momento os enormes desafios que seriam enfrentados pela nova gestão, passado mais de um ano após a posse de Lula é possível ver com mais clareza as dificuldades práticas de governar após quatro anos da gestão Bolsonaro. Ainda, podemos observar os efeitos de elementos não previstos um ano atrás, como a súbita escalada da violência em Gaza após os ataques do Hamas a Israel em outubro de 2023. Aliás, a forma como esse conflito impactou a política doméstica, nutrindo a polarização política no país, encapsula um dos grandes desafios enfrentados por Lula, qual seja, a necessidade de

Em sua quinta edição (...) [a revista discutiu] se a política externa do novo governo Lula seria uma correção de rumos (...) ou se seria necessária uma abordagem distinta, devido à necessidade de resposta ao legado bolsonarista. Ainda que se reconhecessem naquele momento os enormes desafios que seriam enfrentados pela nova gestão, passado mais de um ano após a posse de Lula é possível ver com mais clareza as dificuldades práticas de governar após quatro anos da gestão Bolsonaro.

encontrar um equilíbrio entre as demandas do conturbado ambiente doméstico (afetado, além de tudo, por uma tentativa orquestrada de ruptura democrática) e um ambiente internacional cada vez mais fragmentado.

Os artigos que compõem a Seção Especial desta edição discutem esse e outros elementos, fazendo uma retrospectiva da política externa do primeiro ano do terceiro mandato de Lula. Apesar das diferentes ênfases e abordagens, emerge um consenso em relação a algumas questões.

Primeiramente, os autores reconhecem que o atual contexto que permeia a gestão Lula 3 é de fato mais complexo do que o período relativo às suas duas primeiras gestões, e isso traz desafios de outra escala, mesmo para um presidente experiente. Em segundo lugar, e não obstante essas dificuldades, os autores fazem uma avaliação em geral positiva desse período. Ainda que tenham ocorrido percalços de natureza distinta, a retomada da diplomacia ativa, a visita a 26 países no primeiro ano e participação vocal em foros multilaterais – ainda antes de começar o mandato, aliás – são vistas como uma clara tentativa de reafirmar um papel protagonista do Brasil no mundo, resgatando princípios basilares da diplomacia brasileira, feridos durante a gestão Bolsonaro. Por fim, ainda que de forma distinta, os autores também problematizam o caminho adiante, discutindo quais seriam as estratégias para otimizar a atuação brasileira na política internacional levando em conta os desafios existentes.

[O]s autores reconhecem que o atual contexto que permeia a gestão Lula 3 é de fato mais complexo do que o período relativo às suas duas primeiras gestões, e isso traz desafios de outra escala, mesmo para um presidente experiente. (...) [A]inda que de forma distinta, os autores também problematizam o caminho adiante, discutindo quais seriam as estratégias para otimizar a atuação brasileira na política internacional levando em conta os desafios existentes.

No ensaio que abre a Seção Especial, *A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos*, o embaixador e conselheiro emérito do CEBRI Rubens Ricuperro avalia o primeiro ano da política externa de Lula, destacando, de um lado, o esforço presidencial em reorientar o posicionamento brasileiro no mundo — em especial o papel da Amazônia e da agenda ambiental nesse processo —, mas também lembrando que

o contexto internacional é hoje muito mais desafiador e pautado por intensa conflitividade. Nesse cenário, uma diplomacia ativa vai gerar inevitavelmente “divisões, controvérsias, desgaste interno e externo”. Assim, torna-se imprescindível adequar as mensagens diplomáticas ao contexto externo; ou seja, a margem para improviso se reduz, uma vez que pode acirrar controvérsias, a exemplo do que ocorreu face a comentários de Lula sobre a guerra entre Rússia e Ucrânia e sobre o conflito em Gaza. Além disso, Ricupero alerta para a necessidade de se pensar a qualidade da política externa como atrelada à capacidade de identificar e externalizar os valores e interesses nacionais. Uma forma de fazer isso seria investir em um processo mais aberto de diálogo sobre a política externa com setores relevantes da sociedade brasileira e que, de alguma forma, também influenciam essa agenda.

Esse delicado equilíbrio entre contexto doméstico e externo é retomado no artigo de Sean Burges, *How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III*. A partir da análise de teorias sobre liderança aplicadas ao contexto brasileiro, Burges argumenta que um dos problemas na atuação da política externa nesse terceiro mandato é a falta de adequação em termos de recursos para apoiar as propostas levantadas por Lula. Ainda que Lula tenha notória habilidade para coadunar atores em torno de agendas, no atual contexto internacional e doméstico faz-se necessário um esforço maior no sentido de se oferecerem meios concretos para impulsionar essas agendas — ou seja, incentivos políticos e econômicos para “atrair seguidores”. Isso, por sua vez, depende de um diálogo ampliado com a base, daí a recomendação do autor de que seja elaborado um “livro branco” da política externa, no estilo do que foi feito durante a gestão Fernando Henrique Cardoso e que resultou na publicação *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (IPRI 1993).

Em *A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023*, Laura Trajber Waisbich também reforça a preocupação com a coerência da política externa brasileira. Problematizando a agenda da “reconstrução” proposta pelo ministro Mauro Vieira, a autora questiona em que consiste essa reconstrução. Refletindo sobre as capacidades internas, a inserção internacional e os esforços de projeção internacional do Brasil, Waisbich resgata a agenda brasileira de cooperação para o desenvolvimento como um dos campos em que o Brasil pode exercer sua capacidade de inovação de forma estratégica, associando inclusive a agenda ambiental à de desenvolvimento rumo ao fortalecimento das relações do Brasil com o Sul Global. Conclui, na linha de Burges, que um diálogo entre os analistas de política externa e os de processo legislativo brasileiro seria crucial para o sucesso dessa empreitada.

Os três artigos que se seguem fazem um balanço mais geral da política externa do primeiro ano da gestão Lula 3. Em *A Política Exterior no ano inaugural do governo Lula III*, Dawisson Belém Lopes divide a sua análise em três momentos:

as promessas de campanha, as realizações e os impactos preliminares da agenda. Segundo Lopes, o grande marco da política externa do terceiro mandato de Lula é a “recalibragem” das suas ambições, guiada pelo desejo de “refundar a ordem global”. Nesse contexto observa-se a proposição de um novo padrão de governança global pautado na interligação entre questões climáticas, alimentares e a reforma do sistema financeiro e do Conselho de Segurança da ONU. Ainda que essa agenda seja ambiciosa, e mesmo com os tropeços diplomáticos — em especial nos casos da guerra entre Rússia e Ucrânia e o conflito entre Israel e Hamas —, o saldo do primeiro ano de governo, de acordo com Lopes, é positivo, especialmente em termos de projeção do Brasil no mundo.

Trazendo uma visão mais focada na relação entre o plano doméstico e o internacional, Maria Regina Soares de Lima e Diogo Ives, no artigo *Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3*, examinam de forma mais detalhada cinco agendas da política externa brasileira, respectivamente: a emergência climática (e a ambiguidade dessa agenda perante o conflito entre interesses do agronegócio e as prioridades ambientais); a regulação da internet (que enfrentou forte resistência no Congresso Nacional); a integração regional (dificultada pela ascensão de Milei na Argentina); a mediação da paz (agenda politizada pela extrema-direita); e a expansão do BRICS (agora mais heterogêneo, dificultando a formação de consenso). Os casos discutidos sustentam a argumentação dos autores de que o “o cerne dos novos desafios políticos são a ascensão e a resistência de uma extrema-direita no Brasil, com articulações transnacionais, que radicaliza a politização da política externa”. Assim, em linha com outros autores do dossiê, Lima e Ives sugerem um estreitamento do diálogo entre o Ministério de Relações Exteriores e o Congresso, de forma a aumentar o conhecimento mútuo e alinhar as diretrizes da política externa.

Por outra ótica, Ivan Filipe Fernandes e Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes analisam esse primeiro ano de política externa de Lula 3 a partir “da recuperação das tradições do cânone da política, de uma postura de maior protagonismo internacional e da busca de um posicionamento, equilibrando-se diante das pressões sistêmicas”. Reconhecendo as atuais complexidades do sistema internacional e o difícil legado da gestão Bolsonaro, os autores avaliam que a atual política externa do governo Lula parece “seguir o rumo da política ativa e ativa dos seus governos anteriores”, ainda que o governo reconheça a mudança no cenário global e o papel da disputa entre Estados Unidos e Europa, de um lado, e China e Rússia, de outro. Ao mesmo tempo, se parece evidente o objetivo do Brasil de exercer uma liderança no Sul Global, não está tão claro, segundo os autores, se a gestão Lula irá buscar um coprotagonismo global, posicionando-se no meio das disputas entre potências, ou se tomará algum lado.

Fechando a Seção Especial, temos o artigo de Marianna Albuquerque e Gustavo Sénéchal *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)*. Ao considerar o biênio 2022-2023, a proposta dos autores é observar em que medida o Brasil alterou sua postura nesse órgão a partir da mudança da gestão Bolsonaro para a de Lula. Ao analisar as propostas e posicionamentos do Brasil em 2022, ano marcado pela eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia, os autores concluem que o Brasil manteve as linhas gerais de sua política externa no tratamento do conflito, ainda que no âmbito doméstico o tema tenha sido politizado gerando dissenso. Em 2023, já com Lula e com a escalada da violência na Faixa de Gaza, o Brasil continuou seguindo suas diretrizes de política externa, dessa vez com um papel mais ativo na tentativa de mediar os conflitos em questão. Os autores observam que essa coerência entre os dois momentos se deve a fatores diversos, dentre outros ao papel do Itamaraty e sua relativa autonomia burocrática, mas também à natureza dos temas tratados no Conselho de Segurança, levando a um padrão distinto em comparação a outras frentes de atuação da política externa durante a gestão Bolsonaro.

Somados, os artigos da Seção Especial apresentam um amplo e detalhado panorama da política externa do primeiro ano da gestão Lula 3, não apenas pormenorizando os muitos desafios dessa gestão, como também apresentando propostas concretas para melhorar o alinhamento dessa ambiciosa agenda com as capacidades reais de sua implementação. O mundo mudou, as dinâmicas internacionais estão mais complexas e difusas, mas ainda há espaço para algum otimismo em relação ao protagonismo do Brasil e à correção de rumos após um período sombrio de isolamento.

Esta edição marca uma alteração na ordem das seções da revista. A partir do destaque editorial que os temas de capa têm recebido, a Seção Especial passa a ser apresentada após o Editorial, seguida então da seção de *Policy Papers* e das demais, na sua ordem usual, costurando eixos temáticos diversos. Assim, para além da Seção Especial, a presente edição da CEBRI-Revista conta com outras contribuições importantes. Primeiramente, o professor emérito da Universidade de Londres e conselheiro internacional do CEBRI Leslie Bethell nos brinda com um *policy paper* em que explica em detalhes o histórico da disputa territorial entre Venezuela e Guiana em relação à região de Essequibo, conflito que ressurgiu em 2023 e também contou com a mediação do Brasil.

Em segundo lugar, contamos com duas contribuições à seção de Artigos Acadêmicos. Em *Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024*, Leonardo Ramos e Ana Garcia apresentam a evolução do G20, destacando momentos cruciais que levaram à sua institucionalização, bem como seus momentos de crise. Os autores discutem, ainda, os principais pontos da agenda brasileira

no G20 para 2024, dando ênfase à proposta de criação de espaços para participação social. O artigo complementa as reflexões apresentadas no último número da CEBRI-Revista de 2023, inteiramente dedicado a explorar a presidência do Brasil, que sedia o fórum este ano, e cuja premência na agenda de 2024 continua a justificar sua evidência na pauta editorial.

Já em *Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil*, Daniel Buarque discute o papel da política ambiental como instrumento para alavancar o *status* do Brasil no cenário internacional. A partir de entrevistas com membros da comunidade de política externa dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o autor conclui que o meio ambiente, em especial a Floresta Amazônica, tem grande influência na forma como o país é visto de fora. Isso evidencia a relevância dessa agenda para o Brasil, particularmente no contexto de retomada da busca de protagonismo internacional.

Conclui-se esta edição com duas importantes adições ao presente número. A entrevista a Silvia Maria Massruhá, presidente da Embrapa, discutindo segurança alimentar, o papel do Brasil na produção alimentar mundial e no combate à fome, tema central na atual gestão de Lula e pilar da agenda de política externa, complementando, assim, as reflexões da Seção Especial. E a homenagem de Celso Lafer em memória a Alberto da Costa e Silva (1931-2023), diplomata, poeta, historiador, ensaísta e membro da Academia Brasileira de Letras. Boa leitura! ☞

Referências Bibliográficas

Azambuja, Marcos de. 2023. "O lugar do Brasil". *CEBRI-revista* 2 (5): 16-30. <https://cebri.org/revista/br/artigo/71/o-lugar-do-brasil>.

IPRI. 1993. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: IPRI/FUNAG. https://www.funag.gov.br/ipri/images/capas-livros-ipri/reflexoes-sobre-politica-externa-brasileira-1993/Reflexes_Poltica_Externa_Brasileira_1993.pdf.

Lima, Maria Regina Soares de. 2023. "A dialética da política externa de Lula 3.0". *CEBRI-Revista* 2 (5): 79-95. <https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>.

Milani, Carlos R. S. & Diogo Ives. 2023. "A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional". *CEBRI-Revista* 2 (5): 127-146. <https://cebri.org/revista/br/artigo/78/a-politica-externa-brasileira-a-partir-de-2023>.

Saraiva, Miriam Gomes & Ana Paula Marino Sant'Anna Reis. 2023. "O Brasil 'voltou': as mudanças na política externa nos primeiros 100 dias do governo Lula". *Conjuntura Austral* 14 (68): 61-72. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133558>.

Como citar: Maschietto, Roberta Holanda. 2024. "O Brasil está de volta, mas o mundo é outro: os desafios da política externa na terceira gestão de Lula". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 9-16.

To cite this work: Maschietto, Roberta Holanda. 2024. "Brazil is Back, but the World Is Different: the Challenges of Foreign Policy in Lula's Third Administration." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 9-16.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.01.01.9-16.pt>



SEÇÃO ESPECIAL

A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos	18
Rubens Ricupero	
How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III	38
Sean Burges	
A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023	58
Laura Trajber Waisbich	
A política exterior no ano inaugural do governo Lula III	80
Dawisson Belém Lopes	
Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3 ...	103
Maria Regina Soares Lima & Diogo Ives	
Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula	123
Ivan Filipe Fernandes & Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes	
Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)	144
Marianna Albuquerque & Gustavo Sénéchal	

A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos

Rubens Ricupero

Resumo: Alinhando-se com a síntese anunciada no discurso de vitória do terceiro mandato de Lula, a política externa brasileira obteve resultados significativos. Ao adotar uma abordagem diplomática mais positiva, bem recebida interna e externamente, o país retomou uma postura proativa no cenário internacional que reflete um esforço pragmático para reverter a reputação de isolamento deixada pela gestão anterior. No entanto, desafios antigos ainda persistem e novos desafios surgem devido a conflitos geopolíticos inéditos.

Palavras-chave: política externa brasileira; governo Lula; mudança na ordem global.

The Return of Brazil to a World Transformed by Conflicts

Abstract: Aligning with the synthesis announced in Lula's third-term victory speech, Brazilian foreign policy has achieved significant results. Adopting a more positive diplomatic approach, well-received internally and externally, the country has resumed a proactive stance on the international stage, which reflects a pragmatic effort to reverse the isolationist reputation left by the previous administration. However, old challenges persist, and new ones arise due to unprecedented geopolitical conflicts.

Keywords: Brazilian foreign policy; Lula administration; change in the global order.

– O Brasil está de volta

Lula, discurso de 30 de outubro de 2022

Não é exagero afirmar que, em poucos meses, se cumpriu, ao menos na forma e quantidade, o programa de política externa contido na síntese anunciada por Lula no discurso da noite da vitória. Em qualquer balanço provisório que se faça do primeiro ano do governo Lula 3, a análise deve focar, assim, mais nos resultados e na recepção interna e externa das iniciativas diplomáticas do que na sua rapidez e quantidade.

De acordo com informações do site oficial, o presidente teria visitado no primeiro ano de governo 26 países, passando 75 dias fora do Brasil. Sem contar as duas viagens rápidas em novembro de 2022, na qualidade de presidente eleito, a Sharm el Sheik, Egito, para a COP 27 e a escala em Lisboa, as três primeiras visitas oficiais tinham o caráter simbólico de assinalar a ordem das prioridades: 1^a) Buenos Aires (22 a 25 de janeiro de 2023), para a reunião da CELAC e encontros bilaterais, sobretudo com o presidente da Argentina, e a Montevideu (25 de janeiro de 2023); 2^a) Washington (9-11 de fevereiro de 2023), reunião de trabalho com o presidente Biden; 3^o) Shangai e Pequim (13-14 de abril de 2023), visita de Estado.

Balizadas as prioridades principais – América Latina, Estados Unidos, China –, seguiram-se, em acelerada sequência, visitas aos Emirados Árabes Unidos; Portugal; Espanha; Reino Unido (coroamento de Charles III); Japão (Cúpula do G7); Itália; Vaticano; França (Pacto pelo Clima); Puerto Iguazú (Cúpula do Mercosul); Letícia (encontro com presidente da Colômbia, Gustavo Petro); Bruxelas (Cúpula CELAC-União Europeia); Cabo Verde; Paraguai (posse do presidente); África do Sul (Cúpula do BRICS); Angola; São Tomé e Príncipe (Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, CPLP); Índia (Cúpula do G20); Cuba (Cúpula do G77); Nova York (Assembleia Geral da ONU); Arábia Saudita; Catar; Emirados Árabes Unidos (COP 28); Alemanha.

Muitas dessas viagens se deram em razão de reuniões de cúpula de agrupamentos plurilaterais ou multilaterais – G7, Mercosul, CELAC, UE, BRICS, CPLP, G20, G77, ONU, COP 28. Em paralelo à participação nas reuniões coletivas, o presidente manteve inúmeros contatos bilaterais com chefes de Estado e de governo.

Rubens Ricupero  é conselheiro emérito do CEBRI, diplomata aposentado e historiador. Foi embaixador junto à ONU (Genebra), em Washington e Roma; assessor de Tancredo Neves e José Sarney; ministro do Meio Ambiente e da Amazônia e da Fazenda; e secretário-geral da UNCTAD.

Além desses deslocamentos ao exterior, há que se computarem as visitas ao Brasil de personalidades estrangeiras, como o primeiro-ministro da Alemanha e a presidente da União Europeia (há quase dez anos um presidente da UE não visitava o país), entre outras, ademais de reuniões internacionais realizadas no Brasil como a Cúpula da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em Belém do Pará, (8-9 de agosto de 2023), bem como encontros preparatórios de diversos grupos dos quais a presidência rotativa coube ou cabe ao governo brasileiro.

A contabilidade das realizações diplomáticas permite incluir na coluna de saldos do balanço uma primeira conclusão positiva. Não tanto devido à quantidade das ações, embora acima de certo nível, a quantidade, como é sabido, se converte em mudança qualitativa. No caso presente, a concentração de iniciativas nos primeiros meses de governo justifica que a diplomacia de Lula aspire ao adjetivo de que gosta de se adornar: “ativa”. E não somente pelo que poderia não passar de hiperativismo sem propósito nem rumo. Cada uma das viagens e de suas etapas se defende facilmente pelo critério da importância bilateral, regional ou multilateral. Não houve desperdício de energia, nem viagens gratuitas, inventadas por razões ideológicas a fim de fugir do isolamento, como as visitas à Hungria de Viktor Orban ou à Polônia de direita, durante a época de Bolsonaro.

Não é corriqueiro acumular tantos feitos internacionais, sobretudo nos primeiros meses de um governo, normalmente o período no qual as atenções e os esforços se dirigem mais à montagem e organização das estruturas do novo poder. Nenhum outro presidente igualou marca parecida em fase tão breve, a não ser o próprio Lula em 2007, ano inicial de seu segundo mandato, mesmo assim com menor intensidade. Levando em conta que, após dezessete anos, o presidente envelheceu e não está nas mesmas condições físicas, a superação do recorde anterior revela o esforço deliberado de apagar no menor prazo possível a penosa impressão legada pela diplomacia de Bolsonaro/Ernesto Araújo.

Isso se tornou possível graças às características da personalidade do presidente: gosto pelos problemas internacionais, autoconfiança no trato com grandes líderes mundiais, convicção de que a diplomacia pode ser um instrumento importante no jogo interno do poder, ao possibilitar aumento do prestígio do governo. Sem falar do objetivo direto de conquistar o reconhecimento e a admiração da comunidade mundial.

Para garantir tais resultados, o simples ativismo voluntarista não é suficiente. Eles dependem, mais que da quantidade, da qualidade da política externa. Esta, por sua vez, é função, primeiramente, da capacidade de identificar e externalizar os valores e interesses nacionais. Em segundo lugar, é preciso saber captar as mudanças do cenário internacional a fim de adequar a mensagem da diplomacia às características do contexto externo.

AS MUDANÇAS NO CONTEÚDO DA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA

Quase todo o repúdio que o mundo votava a Bolsonaro se originava de alguns poucos temas correlacionados que constituíam a própria essência e marca do seu governo. Derivavam de uma visão conspiratória de extrema-direita alinhada a Trump e a regimes iliberais, antidemocráticos, hostis aos direitos humanos, de inspiração anticientífica e anti-iluminista. Manifestavam-se no negacionismo da mudança climática, na promoção da destruição da floresta amazônica, na hostilidade aos povos originários, na calamitosa orientação durante a Covid-19, na oposição à evolução da consciência contemporânea em matéria de direitos de minorias, aborto, moral sexual, do movimento LGBTQIA+, denunciados como ingerências do “globalismo” de instituições multilaterais.

Era à ampla rejeição internacional a essas posições que se referia Lula no discurso da noite do segundo turno ao afirmar que o Brasil não podia ser relegado ao triste papel de “pária do mundo”. Ou ao dizer que os países estrangeiros sentiam “saudades do Brasil” pré-Bolsonaro. Nesse sentido, a mera vitória nas eleições de um candidato com plataforma antípoda ao bolsonarismo bastaria para criar no exterior uma primeira reação favorável de alívio e esperança. Lula, entretanto, não perdeu tempo em consolidar a impressão positiva inicial por meio de palavras, compromissos e ações.

No mesmo discurso de 30 de outubro, anunciou sua ida à COP 27, em companhia de Marina Silva, prometeu proteger os ecossistemas, comprometeu-se com o desmatamento zero na Amazônia, proclamou o combate às atividades ilegais na região, a defesa dos povos originários e das causas de direitos humanos. Deu começo de cumprimento às promessas ao nomear Marina Silva ministra do Meio Ambiente, ao criar o Ministério dos Povos Indígenas e indicar indígenas para seus principais cargos, ao instituir o Ministério das Mulheres, o dos Direitos Humanos e Cidadania, o da Igualdade Racial, ao escolher mulheres, negros, pardos e indígenas para postos relevantes, ao confiar os Ministérios da Saúde e da Educação a pessoas qualificadas fora do varejo político habitual.

Um gesto de forte simbolismo foi a dramática viagem de Lula, acompanhado de numerosos ministros, a Roraima, logo nos primeiros dias do governo (21 de janeiro de 2023), para montar uma operação de emergência em favor dos Yanomamis, vítimas de grave crise humanitária de fome e doença provocada por invasões de garimpeiros e o descaso do governo anterior. Embora longe de concluído, o combate ao garimpo ilegal continuou durante e além do primeiro ano de governo.

AMAZÔNIA, MEIO AMBIENTE, DIREITOS HUMANOS

Em pouco tempo, a retomada da fiscalização e da luta contra o desmatamento por Marina Silva provocou queda de cerca de 50% no ritmo da destruição na floresta amazônica. Apesar dos retrocessos legislativos impostos pelo Congresso, as ações ambientais tiveram força suficiente para alterar a percepção negativa internacional. Possibilitaram, entre outras medidas, a reativação do Fundo Amazônia e a atração de doações adicionais por parte do Reino Unido, União Europeia, Suíça, Estados Unidos e Dinamarca.

Essas iniciativas se inscrevem no âmbito da política interna. Criaram, no entanto, as condições de credibilidade indispensáveis para o país reassumir postura novamente proativa e relevante no cenário ambientalista multilateral. Em especial, tornaram possível que o governo candidatasse o Brasil a sede da COP 30, a realizar-se em Belém (2025), revertendo simbolicamente a decisão de desistir de sediar a COP 25 em 2019, tomada ainda na fase de transição de 2018 por recomendação do presidente eleito Bolsonaro sob o pretexto de falta de recursos.

Paralelamente e em coerência com a mudança de orientação, o governo corrigiu a “pedalada climática” efetuada sob a administração precedente. Restabeleceu os valores originais da Contribuição Nacional Voluntária (CNV) no âmbito do Acordo de Paris, desfazendo a manobra de cálculo que permitira absurdamente aumentar e não reduzir o total das emissões até 2030.

Também no domínio multilateral, o governo anunciou, logo em seu início, que se retirava do chamado Consenso de Genebra, agrupamento de países defensores de posições conservadoras em questões de direitos da mulher, reprodutivos e sexuais. No mesmo movimento, aderiu ao Compromisso de Santiago e à Declaração do Panamá, para a promoção da igualdade de gênero, participação política das mulheres, combate à violência, à discriminação e em favor de direitos reprodutivos e sexuais.

Desse modo, quase de maneira instantânea, promoveu-se verdadeira reviravolta nas posições sobre temas globais de meio ambiente e direitos humanos, responsáveis em boa medida pelo *status* de pária conferido a Bolsonaro. É nesse domínio, com destaque para o meio ambiente, que se concentra o maior porcentual de inovação da atual política exterior em comparação aos dois primeiros mandatos de Lula, quando a questão, apesar de presente, não ocupava, nem de longe, a mesma centralidade no discurso oficial e nas prioridades.

O presidente mostrou-se capaz de identificar as mudanças que nos últimos anos haviam tornado o problema ambiental questão absolutamente prioritária e crucial da agenda internacional. Soube igualmente detectar os sentimentos pro-

fundos da população brasileira na matéria, dando expressão adequada aos genuínos valores e interesses nacionais. É difícil quantificar, mas se deve, sem dúvida, à postura em meio ambiente, povos originários, democracia e direitos humanos a quase totalidade do apoio gerado pela diplomacia junto à sociedade brasileira e internacional. A tarefa não se mostrou tão simples e evidente em relação ao desafio de interpretar, em outros domínios, os “sinais dos tempos” que caracterizam as transformações ocorridas no mundo.

AS MUDANÇAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

O Brasil está de volta ao mundo, mas de que mundo se trata? Certamente, muito mais inóspito do que o prevaiente de 2003 a 2010, os oito anos dos dois primeiros mandatos de Lula. A começar pelo número e gravidade dos conflitos internacionais. Na primeira década de 2000, não existia ainda a hostilidade sistemática entre Estados Unidos e China, marca principal do sistema mundial de nossos dias. A Rússia de Putin não dera início à agressiva política de restauração imperial que começaria com a anexação da Crimeia e a violência separatista no Donbass (2014), culminando com a invasão e a guerra da Ucrânia (2022). Parecia haver espaço para a negociação com o Irã de um acordo geral englobando as questões nucleares e de outra natureza. As relações de Israel com os palestinos seguiam conflituosas, longe, contudo, da extraordinária violência do ataque do Hamas de 7 de outubro de 2023 e o revide israelense em curso.

Não foi menor a transformação na América Latina e na do Sul. Nesta última, em meados da primeira década, dizia-se que três quartos dos 350 milhões de habitantes eram governados por presidentes de esquerda: Chávez-Maduro, Lula, os Kirchner, Ricardo Lagos-Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez-José Mujica, Fernando Lugo, Rafael Correa, Alan García e Evo Morales. Falava-se então de “maré” ou “onda” vermelha. O ambiente era propício a iniciativas de coordenação puramente sul-americanas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Hoje, pouco restou dessa convergência ideológica até mesmo entre governos em tese de esquerda, mas com visão própria, às vezes discordante, em relação aos acontecimentos, como se viu entre Lula e Gabriel Boric na questão ucraniana e outras.

CONTRASTES GEOPOLÍTICOS ENTRE ONTEM E HOJE

Não só por uma questão ética e humanitária, mas também por razões práticas, um sistema internacional de paz e cooperação favorece muito mais o florescimento da diplomacia do que um marcado por guerras, divisões e antagonismos.

Essa verdade óbvia se aplica com mais força a uma potência intermediária como o Brasil, dotada apenas do *soft power* da palavra e do gesto da diplomacia, sem os meios militares e econômicos de ação para pesar diretamente sobre guerras e conflitos. Ao contrário do que se costuma ouvir, o sistema fragmentado e violento de hoje, cada vez mais centrado no poder duro e puro, é bem menos propício ao pluricentrismo do que o anterior. Ao menos se, com pluricentrismo, se pretende afirmar a possibilidade de potências medianas, por meio de iniciativas diplomáticas autônomas, intervirem em graves problemas de natureza global antes reservados aos poderosos.

Esse tipo de policentrismo diplomático, expresso, por exemplo, na tentativa brasileiro-turca sobre a questão nuclear iraniana em 2010, é diferente do policentrismo armado da Turquia, do Irã, da Arábia Saudita, em áreas conflagradas da Síria, do Iêmen, do Líbano, no apoio em armas, dinheiro e orientação a atores não governamentais como o Hezbollah e o Hamas. Nessas zonas “quentes” de conflito, como o Oriente Próximo e a África do Sahel, a dissolução ou o enfraquecimento da ordem hegemônica imposta pelas grandes potências criou um vácuo de insegurança permanente, onde vicejam não só choques entre Estados, mas atores violentos não estatais como o ISIS ou os movimentos jihadistas africanos. É sintomático da dissolução da antiga ordem hegemônica que, em vários países africanos do Sahel, a França, potência que encarnou o intervencionismo neocolonialista das últimas décadas, esteja sendo expulsa devido à ação do grupo mercenário Wagner, teoricamente um ator não estatal, apesar de amparado nos recursos e na estratégia russa. Em tais áreas, as potências intermediárias atuantes possuem interesses específicos reais e diretos nos conflitos, não como o Brasil, somente um interesse indireto e genérico de preservação do sistema.

Não só por uma questão ética e humanitária, mas também por razões práticas, um sistema internacional de paz e cooperação favorece muito mais o florescimento da diplomacia do que um marcado por guerras, divisões e antagonismos. Essa verdade óbvia se aplica com mais força a uma potência intermediária como o Brasil, dotada apenas do soft power da palavra e do gesto da diplomacia, sem os meios militares e econômicos de ação para pesar diretamente sobre guerras e conflitos.

No mundo de ontem, parecia viável ao Brasil e à Turquia tentarem a sorte onde haviam falhado os Grandes. Mesmo assim, como se sabe, não deu certo por motivo basicamente de questões de poder, demonstrando que o espaço para o pluricentrismo puramente diplomático não era tão amplo como se pensava. O que na realidade existia – e a diplomacia de Lula soube bem aproveitar – era o espaço para iniciativas pluri ou multilaterais que dependem exclusivamente de capacidade de formulação diplomática e vontade de protagonismo, ou, se se preferir, da preocupação altruísta pelo aprimoramento do sistema internacional. Foi esse o caso da participação da diplomacia de Lula na criação de novos agrupamentos permanentes de países como o BRIC (antes do ingresso da África do Sul) para influir, mediante a coordenação de posições, na melhoria da governança global. Em grau mais modesto e com objetivo parecido, outros foros de contato resultaram da iniciativa brasileira: Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), Afras (Cúpula África-América do Sul), Aspa (Cúpula América do Sul-Países Árabes), Cúpula Brasil-Caricom (Caricom: Mercado Comum e Comunidade do Caribe).

Ao mesmo tempo, a política externa de Lula lançava na época propostas de grandes desígnios internacionais, como a campanha para erradicar a fome e a pobreza extrema, utilizando como exemplo o reconhecido êxito do programa do Bolsa Família. Levou adiante também, após compromisso com a União Europeia, talvez a última tentativa séria de concluir a Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio em meados de 2008. Embora sem resultados concretos, o esforço foi geralmente bem apreciado. Iniciativas do gênero, da mesma forma que a campanha em favor da reforma e modernização do Conselho de Segurança da ONU, do Fundo Monetário e do Banco Mundial, tinham em comum o caráter mais ou menos consensual de objetivos de equilíbrio e justiça social. Apesar da dificuldade de concretização, essas aspirações a metas em princípio desejáveis não afrontavam ou contrariavam interesses nacionais das grandes potências, pois não visavam a tomar partido em conflitos geopolíticos graves.

OS DESAFIOS GEOPOLÍTICOS DE NOSSOS DIAS

Agora, ao retornar ao poder pela terceira vez, após afastamento de doze anos, a diferença encontrada por Lula é que as profundas divisões atuais eliminaram praticamente o espaço para consensos internacionais. Com isso, propostas de grandes desígnios ou reivindicações do Sul Global, por mais justas que sejam, caem no vazio e são ignoradas. A agenda passou a ser dominada pela tendência a uma polarização sistemática Estados Unidos versus China. Os conflitos militares de larga escala que retornaram com força tendem a ser encarados através do

prisma da rivalidade entre os dois Grandes, mesmo que possuam causas específicas. Apesar de não ser mais a velha Guerra Fria de antigamente, são evidentes as analogias com ela, sobretudo no que se refere à divisão e hostilidade entre os dois atores principais do sistema internacional. Da mesma forma que ocorria então, algumas potências médias ou pequenas, entre elas o Brasil, se esforçam em manter não alinhamento entre os dois polos. Tal como sucedia naquela época, essa atitude nem sempre obtém compreensão externa ou interna.

Com efeito, as questões mais explosivas da atualidade, as guerras em curso na Ucrânia ou na faixa de Gaza, dividem os atores relevantes em lados opostos e definidos. Quem não deseja se definir, enfrenta dificuldade para, sem romper a neutralidade, dizer ou fazer, em relação a tais conflitos, alguma coisa útil ou construtiva. Ao contrário, as situações apresentam tamanha delicadeza e complexidade, que facilmente se arrisca ferir sensibilidades ao esboçar alguma declaração ou proposta que fuja à banalidade. Um exemplo que demonstra claramente o que quero dizer reside nas tribulações passadas por Lula ao tentar opinar sobre a guerra na Ucrânia.

A TORTUOSA EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA SOBRE A UCRÂNIA

Seja qual for a opinião que se tenha sobre as causas do conflito, não se pode ignorar a gravidade da maior e mais destrutiva guerra terrestre em pleno coração da Europa, nos mais de setenta e cinco anos decorridos após o fim da Segunda Guerra Mundial. Desde a invasão russa de fevereiro de 2022, o sistema de segurança europeu e o mundo deixaram de ser o que eram antes. O problema tem implicações de tamanha seriedade para a paz mundial, que exige cuidado extremo nas formulações, que devem ser de preferência escritas e comedidas, não se admitindo atitudes improvisadas ou irrefletidas.

Pois justamente em relação a esse tema, que revelou conhecer de maneira muito superficial, Lula multiplicou declarações contraditórias e desgastantes. Abriu com pé esquerdo a série de pronunciamentos, quando se preparava para disputar a presidência, em maio de 2022. Declarou na ocasião à revista *Time* (Nugent 2022): “esse cara (Zelensky) é tão responsável quanto o Putin. (...) Porque numa guerra não tem apenas um culpado”. Na mesma entrevista, afirmou que Biden deveria ter usado sua influência para evitar a guerra, não para incitá-la, que poderia ter voado até Moscou para falar com Putin, atitude que se esperaria de um líder.

Inaugurando padrão que repetiria inúmeras vezes, contradizia-se na mesma entrevista ao dizer que Putin não deveria ter invadido a Ucrânia. Prosseguindo a sentença, asseverava que “não é só o Putin que é culpado, são culpados os Estados

Unidos e é culpada a União Europeia. Qual é a razão da invasão da Ucrânia? É a OTAN? Os Estados Unidos e a Europa poderiam ter dito: ‘A Ucrânia não vai entrar na OTAN’. Estaria resolvido o problema”. Já presidente eleito e empossado, ao receber em Brasília o chanceler alemão Olaf Scholz (em janeiro de 2023), voltou a declarar que a invasão havia sido um “erro”, logo aduzindo: “mas continuo achando que quando um não quer, dois não brigam”.

Ao clicar no Google “declarações de Lula sobre guerra na Ucrânia”, depara-se com relação interminável de opiniões destoantes umas das outras. Diante do zigzague de posições, o observador sente-se tentado a minimizar-lhes a importância, dada a irrelevância da influência do Brasil no conflito. Ou dizer que o que conta é a posição oficial do país nos debates e votos do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas, não os improvisos de Lula, atribuíveis a suas limitações de conhecimento e espontaneidade de reações. Ainda se fosse só isso, não se pode negar que o prestígio do presidente e, por extensão, de sua política externa, sai arranhado da sucessão de incoerências.

Nem tudo, porém, é tão sem consequências como gostaríamos que fosse. Em abril de 2023, ao falar com jornalistas durante sua visita oficial à China, Lula novamente insistiu: “é preciso, sobretudo, convencer os países que estão fornecendo armas e incentivando a guerra a pararem”, [...] “é preciso que os Estados Unidos parem de incentivar a guerra e comecem a falar em paz. É preciso que a União Europeia comece a falar em paz”.

Coincidindo dessa vez com visita a Brasília do ministro do Exterior da Rússia, Serguei Lavrov, que agradeceu a “excelente compreensão” brasileira da “gênese” da situação, as declarações de Lula provocaram reação ácida pouco usual do porta-voz oficial de segurança da Casa Branca. John Kirby afirmou que os comentários eram “profundamente problemáticos”, “simplesmente errados”, “neste caso, o Brasil está repetindo como papagaio (“*parroting*”) a propaganda russa e chinesa, sem de nenhuma maneira olhar os fatos”. Os europeus reagiram de modo semelhante.

As intenções de Lula eram certamente construtivas, assim como sincero, embora pouco realista, seu desejo de mediação, contribuindo para a formação de um ainda mais irrealista “clube de paz” de países mediadores. Seus comentários, no entanto, além de contraditórios, revelam da guerra na Ucrânia interpretação em conflito com a dos Estados Unidos e da OTAN. Não é de admirar assim que, para os europeus, que se sentem mortalmente ameaçados de agressão pela Rússia, Lula tenha se tornado uma “decepção” (assim em português) e “falso amigo do Ocidente”, como o descreveu em reportagem de capa a publicação de esquerda *Libération* (2023).

Sem ser exaustiva, esta amostragem é suficiente para provar o que se disse acima: a dificuldade, no mundo conflitivo de nossos dias, de manter, em relação aos conflitos, uma diplomacia “ativa” de alguma utilidade. Impossível seguramente não é; exige, entretanto, um nível de profissionalismo incompatível com improvisações ou meros bons desejos de pregar a paz e voluntariar mediações não solicitadas. Chamuscado pelos episódios descritos, o governo Lula parece haver, nos últimos meses, espaçado e moderado os comentários gratuitos. Também deu mostras de ter aprendido a lição sobre a conveniência de tratamento mais profissional e institucional dos novos conflitos. O que não garante, de forma alguma, que divisões e polêmicas não surjam em torno da atitude que o Brasil vier a tomar sobre assuntos de tamanha sensibilidade.

A POSTURA SOBRE A FAIXA DE GAZA

É o que já vem ocorrendo no intrincado conflito entre Israel e os palestinos. Com efeito, a primeira fase do recrudescimento da violência, provocada pelo ataque do Hamas de 7 de outubro de 2023, coincidiu com a presença do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas e com a presidência rotativa exercida em outubro pela nossa delegação. Tais circunstâncias asseguraram que o tema fosse o tempo todo publicamente controlado pelo ministro Mauro I. Vieira e o embaixador Sérgio F. Danese em Nova York. O empenho de redigir e negociar com os demais membros do Conselho um projeto de resolução consensual sobre a suspensão dos combates resultou em texto equilibrado, praticamente inobjetable, apesar do veto dos Estados Unidos por razões políticas. O Brasil emergiu do episódio prestigiado da perspectiva do profissionalismo diplomático e da preocupação humanitária com as vidas inocentes sacrificadas.

Posteriormente, a situação se agravou com a ampliação chocante de mortes de civis não combatentes em Gaza, a grande maioria dos quais mulheres e crianças. Aumentou sobre o governo Netanyahu a pressão internacional, até de aliados ocidentais de Israel e do próprio governo norte-americano, por meio da multiplicação de visitas de altas autoridades (secretário de Estado, secretário de Defesa, assessor de Segurança Internacional da Casa Branca) e de declarações até do presidente Biden no sentido geral de que a reação militar se revelava desproporcional e indiscriminada. Culminou essa pressão com a iniciativa do governo sul-africano junto ao Tribunal Internacional de Justiça de Haia (TIJ), em 29 de dezembro 2023, em que acusou Israel de cometer atos de genocídio e solicitou a imposição de imediato cessar-fogo. Em 26 de janeiro de 2024, o Tribunal emitiu “medidas de emergência”, pelas quais, sem impor cessar-fogo imediato, instruiu

o governo israelense a “prevenir seus militares de cometerem atos que possam ser considerados genocidas, evitar e punir a incitação ao genocídio e possibilitar assistência humanitária ao povo de Gaza”.

A Corte estatuiu igualmente que possui competência legal para prosseguir no exame da questão de genocídio, o que pode levar vários anos. As decisões do Tribunal Internacional de Justiça, órgão jurídico supremo da ONU, são legalmente obrigatórias para os países que aceitaram sua jurisdição – caso da África do Sul e de Israel. Na prática, a Corte não possui condições de aplicá-las, conforme ocorreu em 2022 com a determinação dirigida à Rússia de cessar os atos de hostilidade contra a Ucrânia. Audiências públicas a respeito da ocupação de territórios palestinos foram marcadas para o período entre 19 e 26 de fevereiro. Manifestaram intenção de participar dos procedimentos orais 52 países, entre eles o Brasil (20 de fevereiro). A inscrição brasileira para falar dá sequência ao apoio expresso a outro lema ligado ao problema, a ação sul-africana em 10 de janeiro de 2024, em nota oficial, na qual se afirmava que:

À luz das flagrantes violações ao Direito Internacional Humanitário, o presidente manifestou seu apoio à iniciativa da África do Sul de acionar a Corte Internacional de Justiça para que determine a Israel cessar imediatamente todos os atos e medidas que possam constituir genocídio ou crimes relacionados nos termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Brasil 2024).

Na mesma nota, constava que: “O presidente Lula recordou a condenação imediata pelo Brasil dos ataques terroristas do Hamas em 7 de outubro de 2023. Reiterou, contudo, que tais atos não justificam o uso indiscriminado, recorrente e desproporcional de força por Israel contra civis” (Brasil 2024).

O potencial da questão para provocar divisões internas se manifestou de imediato: o ex-chanceler Celso Lafer dirigiu ao atual ministro Mauro I. Vieira, na mesma data da nota, carta aberta e divulgada publicamente na qual dizia ser

[U]m deslize conceitual de má-fé valer-se da imputação de genocídio para discutir as controvérsias jurídicas relacionadas à aplicação do direito humanitário e aos problemas da situação humanitária prevalente em Gaza – que são graves problemas, de generalizada preocupação [...], a iniciativa da África do Sul não se propõe discutir o jus in bello e seus princípios. É uma instrumentalização do Direito Internacional. Tem como propósito, mediante a invocação do genocídio, contribuir para a deslegiti-

mação do Estado de Israel no plano internacional. Reforça o antissemitismo. Está em discutível sintonia com os que almejam minar o direito à existência de Israel, que é uma explícita intenção da estratégia e da conduta do Hamas, de seus apoiadores e simpatizantes (Lafer 2024).

O destinatário da carta aguardou a decisão da Corte para comentar que:

As críticas à posição do Brasil já foram respondidas pela própria Corte Internacional de Justiça, que definiu sua competência e admitiu a pertinência de julgar o caso com base na convenção de genocídio, além de determinar uma série de medidas cautelares dirigidas a Israel para que tome, com urgência, providências para que esse cenário seja evitado (Folha de S. Paulo 2024).

Seguiram-se manifestos de empresários e personalidades de diversos setores contra e a favor da postura do governo brasileiro, bem como editoriais de grandes jornais, estes últimos sempre críticos do posicionamento oficial. Declarações de Lula comparando a reação israelense a atos de terrorismo do Hamas ou afirmando “o que está acontecendo na Faixa de Gaza não é guerra, é praticamente um genocídio” se viram imediatamente contestadas por diversas entidades vinculadas à comunidade judaica brasileira, entre elas a Confederação Israelita do Brasil (CONIB), que anteriormente já havia lamentado “profundamente declarações do presidente Lula comparando as ações de defesa de Israel a genocídio. É uma acusação falsa que, vinda do presidente da República, ganha dimensões ainda mais graves” (CONIB 2023).

A polêmica deve manter-se viva, com desdobramentos prováveis no momento em que o Brasil se pronunciar nas audiências públicas da Corte ou por efeito de novas atitudes do presidente (lembre-se de que este artigo já tinha sido finalizado quando se registrou o incidente causado pelas

Em contraste com o contexto mundial durante os dois primeiros mandatos de Lula, a atual conjuntura representa um desafio extremo à capacidade do governo de interpretar o sentido das mudanças e adotar perante elas postura que reúna o maior apoio doméstico possível.

declarações de Lula na coletiva de imprensa em Adis Abeba, 18 de janeiro de 2024). Ainda que se trate de um processo em andamento, o breve resumo acima não poderia faltar num balanço da primeira fase da política externa de Lula. O registro objetivo das várias tomadas de posição esboçado aqui se destina, em primeiro lugar, a dar a palavra aos próprios envolvidos, permitindo ao leitor tirar suas conclusões.

Em seguida, a insistir no que já deve ter ficado evidente, que a “volta do Brasil”, isto é, o desejo de manter diplomacia ativa num sistema internacional conflitivo, será inevitavelmente acompanhado de divisões, controvérsias, desgaste interno e externo. Em contraste com o contexto mundial durante os dois primeiros mandatos de Lula, a atual conjuntura representa um desafio extremo à capacidade do governo de interpretar o sentido das mudanças e adotar perante elas postura que reúna o maior apoio doméstico possível.

O PROCESSO DECISÓRIO NA ATUAL POLÍTICA EXTERNA

Seria recomendável, nesse sentido, que as decisões de política externa em geral e as atinentes a conflitos graves em particular se tomem em processo mais aberto ao diálogo e atento às sensibilidades legítimas de setores relevantes da população brasileira. Em quase todos os domínios da vida nacional – desenvolvimento econômico, meio ambiente, direitos humanos, racismo –, o governo teve o mérito de restabelecer e fortalecer conselhos e mecanismos de consulta, dentre os quais as Conferências Nacionais em Saúde e Educação. Por que não tentar algo parecido na área das relações internacionais? O próprio PT, em 2010, chegou a considerar proposta de sua Secretaria de Relações Internacionais para a criação de um Conselho Nacional de Política Externa definido como “organismo consultivo com participação social”. A ideia deveria ter sido apresentada ao IV Congresso Nacional do PT; o mesmo documento sugeria a convocação também de uma “conferência nacional de relações exteriores” (ver Franco 2010).

Haveria, sem dúvida, dificuldade de dar forma a esse processo devido à índole de algumas questões de política externa, problema que poderia ser contornado dando preferência nesses casos a consultas informais. Um processo consultivo, misto de formal e informal, permitiria refletir a diversidade de visões ideológicas e interesses de sociedade complexa como a nossa. Uma vantagem adicional seria concorrer para que a identidade internacional do Brasil se torne de fato a expressão de todas as forças que se mostraram decisivas na conquista da difícil vitória contra o retrocesso bolsonarista, não se restringindo à base mais estreita do partido presidencial.

RESULTADOS DA POLÍTICA EXTERNA

Quais foram até agora os resultados colhidos pela diplomacia de Lula 3 pelo que se pode julgar da recepção externa e interna dessa política? É indiscutível que, graças em boa parte ao meio ambiente e à Amazônia, a imagem externa do Brasil mudou para melhor de forma rápida e radical, sepultando por completo a reputação de pária. Nessas questões, o Brasil voltou a assumir papel proativo como ator relevante do cenário internacional. A visão positiva do mundo exterior é largamente partilhada dentro do país, mostrando que a parcela mais admirada e aplaudida da diplomacia provém, não por acaso, da área do governo que se abriu à participação e influência de forças novas, como as ambientalistas, simbolizadas pela ministra Marina Silva. O apoio é quase unânime, excetuados os setores mais retrógrados e negacionistas do agro. Com essa exceção, o governo Lula 3 ampliou consideravelmente a aprovação de que antes desfrutava.

Sem minimizar o mérito dessa evolução, é preciso admitir que resulta de evolução relativamente recente não a presença do tema ambiental na ação do governo, mas a compreensão da centralidade e premência adquiridas pelo problema da mudança climática e da Amazônia. Nos dois primeiros mandatos e sob o governo de Dilma Rousseff, essas questões desempenharam papel de relativa importância, como mostram os índices de redução do desmatamento alcançados na época; no início (entre 2003 e 2008) por efeito do trabalho de Marina Silva como ministra, continuados depois em menor ritmo. Na época, porém, a preocupação ambiental nem sempre conseguiu impor-se contra a pressão de interesses econômicos e a abordagem que privilegiou projetos controversos de desenvolvimento, como o de Belo Monte. Afinal de contas, Marina teve de deixar o governo em 2008, vencida por tais fatores. Mesmo hoje, não desapareceu por inteiro a ambiguidade na matéria. Ela reaparece na polêmica sobre a exploração petrolífera na foz do Amazonas e na adesão à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), anunciada publicamente, num claro deslize diplomático, na última COP, sinais da dificuldade de equilibrar as im-

É indiscutível que, graças em boa parte ao meio ambiente e à Amazônia, a imagem externa do Brasil mudou para melhor de forma rápida e radical, sepultando por completo a reputação de pária. Nessas questões, o Brasil voltou a assumir papel proativo como ator relevante do cenário internacional.

sições climáticas com a realidade da dependência ainda existente do petróleo e os interesses compreensíveis das regiões potencialmente produtoras.

A IMAGEM DA DIPLOMACIA NO SEU CONJUNTO

Não obstante, o desempenho do governo na Amazônia e em meio ambiente continua a ser o fator principal da transformação da imagem internacional do país em sentido nitidamente favorável. Não foi fácil a Lula proceder a essa reviravolta na política que vinha sendo seguida pelo governo de extrema-direita de Bolsonaro. A mudança encontrou e encontra resistências consideráveis no setor do agro, na sua poderosa bancada no Congresso, nas decisões retrógradas da Câmara e do Senado. O que facilitou, mesmo assim, interpretar corretamente os sinais da evolução mundial? Em parte, o caráter praticamente universal da evidência da gravidade e urgência da mudança climática, em parte a existência de interesses fortes e concretos do Brasil na questão. Em outras palavras, o país tem muito a ganhar com o avanço da pauta ambiental e ainda mais a perder com a volta da desastrosa orientação bolsonarista. Esses elementos nem sempre estão presentes para ajudar o governo a captar o sentido de outras mudanças globais e de agir em consequência.

O “UNFINISHED BUSINESS”

Nem todos os desafios à política externa se originam nas recentes transformações do mundo em curso. Eles devem talvez ser divididos em duas categorias de diferente importância e complexidade: o que se poderia chamar de “*unfinished business*” do passado de Lula e seu partido, isto é, o resíduo de velhos problemas herdados e não resolvidos, de um lado, e os desafios nascidos dos inéditos conflitos geopolíticos dos últimos anos, do outro. Como este artigo pretende focalizar a atenção nos desafios novos, não vai desenvolver a discussão da posição do governo em relação aos antigos, já suficientemente debatidos ao longo de mais de uma década. Quais são eles? Apenas para registro: a relutância em condenar violações da democracia e direitos humanos na Venezuela, na Nicarágua e em Cuba; o uso de medidas e critérios distintos para julgar esses problemas, conforme a ideologia dos regimes em exame; a aposta equivocada na suposta evolução democrática de Maduro, desmentida pela exclusão de opositores das futuras eleições, o recrudescimento da repressão, a expulsão de funcionários de direitos humanos da ONU e a reabertura do problema limítrofe com a Guiana; a insistência em ressuscitar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); o difícil equilíbrio entre não ingerência e a defesa da democracia e dos direitos humanos.

Assemelham-se ao legado do passado algumas questões de política econômica e comercial internacional, como o acordo entre Mercosul e União Europeia, ou a adesão plena à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Um mecanismo de consulta e debate como o sugerido acima se prestaria de maneira particularmente útil para examinar esses assuntos no conjunto dos seus aspectos positivos e negativos, o que não será objeto deste limitado ensaio.

Ao evitar assim multiplicar declarações improvisadas e emotivas em conferências de imprensa ou ocasiões semelhantes, se minimizaria o risco de desgastes como aqueles a que estamos assistindo. A orientação se chocaria, no entanto, com a propensão do presidente para a diplomacia presidencial e protagônica. O desejo e o gosto de ser protagonista da história e da grande política internacional trazem para o Brasil inegável projeção, mas acarretam, ao mesmo tempo, inevitáveis riscos e potenciais prejuízos. Lula, em outras palavras, tem a qualidade de seus defeitos; sem eles, não seria mais Lula. O problema, inseparável de qualquer diplomacia presidencial, se exacerba devido à complexidade dos atuais desafios geopolíticos. Afeta não somente o presidente brasileiro, mas outros desejosos de desempenhar papel ativo como, por exemplo, Macron; não poupando o próprio Biden.

O desejo e o gosto de ser protagonista da história e da grande política internacional trazem para o Brasil inegável projeção, mas acarretam, ao mesmo tempo, inevitáveis riscos e potenciais prejuízos. Lula, em outras palavras, tem a qualidade de seus defeitos; sem eles, não seria mais Lula. O problema, inseparável de qualquer diplomacia presidencial, se exacerba devido à complexidade dos atuais desafios geopolíticos.

A PERCEPÇÃO DA IDENTIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL

Uma das consequências indesejáveis dos deslizes consequentes à diplomacia presidencial reside no espaço que abre para percepções que distorcem as intenções originais. Membro eminente e influente do Sul Global, o Brasil de Lula³ se apresenta, no discurso diplomático oficial, como empenhado em manter posição de estricto não alinhamento e imparcialidade diante do maior problema de nossos dias, a crescente clivagem entre Estados Unidos/Ocidente versus China e Rússia. Contudo, as críticas

ao fornecimento de armas à Ucrânia fizeram com que um dos lados, o dos norte-americanos e europeus, considerasse equivocada e parcial a postura brasileira, como se viu das palavras dos porta-vozes da Casa Branca e de países europeus tempos atrás.

Pode-se questionar se essa percepção é correta ou distorcida da realidade, mas não é possível negar a existência de discrepâncias na maneira de interpretar a política externa de Lula 3 da parte tanto de observadores internos quanto externos. Essas visões serão, em alguns casos de má-fé, inspiradas por ideologias de extrema-direita, como as de setores da oposição bolsonarista, que buscam utilizá-las para fins de política interna. Em outras situações, porém, provêm de sinais ambíguos originados de insuficiente clareza ou excessos verbais como os apontados. Uma possibilidade única de dissipá-las surge agora da preparação e realização da reunião de cúpula do Grupo dos 20 (G20). Não se prestando facilmente ao enquadramento nos conflitos geopolíticos, a reunião deve dominar diplomaticamente o corrente ano de 2024. Oferece a Lula uma trégua dos conflitos e uma bem-vinda ocasião de voltar aos temas que lhe foram tão propícios sob os dois primeiros mandatos.

O governo compreendeu a visibilidade internacional que lhe fornece a presidência rotativa do G20. Teve a sabedoria de abrir um amplo processo de diálogo e consulta com extensos setores da sociedade, dentre os quais a comunidade acadêmica e os meios empresariais. Os resultados confirmam o valor da abordagem, que possibilitou, em coordenação com os demais governos, a definição consensual da agenda. Ela dá ênfase à luta contra a fome e a desigualdade; à premência no enfrentamento da mudança climática; à modernização e atualização dos mecanismos de governança global. Da mesma forma que sucedia durante a primeira década de 2000, trata-se de assuntos de apelo universal, embora de difícil concretização, cujas metas de justiça e equilíbrio atendem, em princípio, ao interesse de todos. Criaram a possibilidade para Lula de anunciar desígnios grandiosos como a *Aliança Global contra a Fome e a Pobreza*, apresentada na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em Adis Abeba, e a *Mobilização Global contra a Mudança do Clima*.

É claro que os conflitos geopolíticos não vão desaparecer durante a preparação e a realização da Cúpula do G20. Poderão até assumir formas mais graves, dependendo, por exemplo, da possibilidade de que Trump e o Partido Republicano ganhem as eleições norte-americanas, poucas semanas antes da Cúpula. A simples hipótese projeta sombras inquietantes sobre o que se pode esperar da reunião, além de provavelmente acarretar complicações imprevisíveis para o governo Lula. O quadro internacional sugere um futuro de riscos e incertezas – razão a mais para que a política externa brasileira aproveite as lições do processo de preparação do G20 e o utilize igualmente a fim de bem afrontar testes novos, entre eles os que virão com a presidência do BRICS em 2025.

As diferenças na maneira de perceber a política externa atual felizmente não bastaram para comprometer as esperanças despertadas pela “volta do Brasil” a papel proativo em meio ambiente, Amazônia e outros assuntos. As luzes ainda dominam o quadro geral, animando a esperança de que o presidente e seu governo se inspirem, na formulação e conduta da política externa, no espírito e na prática da união das forças democráticas que, nas eleições e depois, permitiu ao Brasil superar divisões e exorcizar o fantasma do retrocesso e da ditadura. ■

Nota

Este artigo foi concluído em 16 de fevereiro de 2024, dois dias antes das declarações de Lula sobre as operações na faixa de Gaza, realizadas na conferência de imprensa de Adis Abeba no domingo, dia 18 de fevereiro de 2024. O autor julgou preferível não reabrir o texto para incluir o episódio por considerar que ele se enquadra nas situações descritas no texto como pronunciamentos de improviso, emotivos, desmedidos, evitáveis e contraproducentes.

São Paulo, 16 de fevereiro de 2024.

Referências Bibliográficas

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2024. "Ações em favor da cessação de hostilidades em Gaza". *Gov.br*, 10 de janeiro de 2024. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acoes-em-favor-da-cessacao-de-hostilidades-em-gaza.

CONIB. 2023. "CONIB lamenta declaração do presidente Lula sobre Israel". *CONIB*, 07 de dezembro de 2023. <https://conib.org.br/noticias-conib/38130-conib-lamenta-declaracao-do-presidente-lula-sobre-israel.html>.

Folha de S. Paulo. 2024. "Vieira diz que decisão da Corte de Haia sobre Israel responde a críticas de Lafer". *Folha.uol*, 2 de fev de 2024. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2024/02/vieira-diz-que-decisao-da-corte-de-haia-sobre-israel-responde-a-criticas-de-lafer.shtml>.

Lafer, Celso. 2024. "Carta ao Chanceler Mauro Vieira". *CEBRI*, 14 de janeiro de 2024. <https://cebri.org/br/midia/466/carta-ao-chanceler-mauro-vieira-por-celso-lafer>.

Libération. 2023. "LULA. Le faux ami des Occidentaux". *Libération*, 23 de junho de 2023.

<https://journal.liberation.fr/liberation/liberation/2023-06-23>.

Franco, Bernardo de Mello. 2010. "PT planeja criar conselho de política externa". *O Globo*, 08 de fevereiro de 2010, p. 4.

Nugent, Ciara. 2022. "Lula conversa com TIME sobre Ucrânia, Bolsonaro e a frágil democracia Brasileira". *Time*, 4 de maio de 2022. <https://time.com/6173104/lula-da-silva-transcricao/>.

Como citar: Ricupero, Rubens. 2024. "A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 18-37.

To cite this work: Ricupero, Rubens. 2024. "The Return of Brazil to a World Transformed by Conflicts." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 18-37.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.01.18-37.pt>

Recebido: 16 de fevereiro de 2024

Aceito para publicação: 1 de março de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III

Sean Burges

Abstract: The paper argues that the Brazil of Lula III remains a leader without followers and, through examining leadership theories and mini case studies on activities highlighted by Foreign Minister Mauro Vieira, that Brazil has failed to provide tangible leadership benefits and adopt principled stances for collective advancement. It recommends a comprehensive national dialogue to integrate international considerations into Brazilian domestic priorities and underscores the absence of a clear, overarching strategy as a hindrance to effective international engagement. Ultimately, the paper highlights the need for Brazil to reevaluate its foreign policy approach if it is to have a leadership position in global and regional affairs.

Keywords: Brazilian foreign policy; leadership; Lula; diplomacy.

Como se manter um líder sem seguidores: a política externa do Brasil sob Lula III

Resumo: O artigo argumenta que o Brasil de Lula III continua a ser um líder sem seguidores e, através da análise das teorias de liderança e de miniestudos de caso sobre as atividades destacadas pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, que o Brasil não conseguiu proporcionar benefícios de liderança tangíveis e adotar posições de princípio para o avanço coletivo. Recomenda um diálogo nacional abrangente para integrar considerações internacionais nas prioridades domésticas brasileiras e sublinha a ausência de uma estratégia clara e abrangente como um obstáculo ao envolvimento internacional efetivo. Em última análise, o documento destaca a necessidade de o Brasil reavaliar a sua abordagem de política externa, se quiser ter uma posição de liderança nos assuntos globais e regionais.

Palavras-Chave: política externa brasileira; liderança; Lula; diplomacia.

In a 2011 article reflecting on the foreign policy of the first two Lula Presidencies, Andrés Malamud (2011) chose the apocryphal title “A Leader Without Followers.” Malamud’s point was not that Brazil lacked the capacity to convene meetings of leaders across the Global South or was unable to claim a seat at key global governance tables run by the Global North. Rather, he was arguing that the relatively easy phase of Brazilian leadership had ended. While coordinating and leading a coherent, forward-looking position for South American and other developing countries in a forum such as the World Trade Organization had been a massive change at the outset of Lula’s tenure, by 2010 many formerly quiet countries had learned the lesson from Brazil and were beginning to speak up and organize joint stances too. With self-perceptions of agency in regional and global systems—*autoestima*, in Lula’s own parlance—on the rise across the Global South by 2008, a change was needed for Brazilian leadership to progress, one that would require the provision of concrete leadership goods and the taking of principled positions for the collective that might at times discomfort individual partners (Burges 2015). As Malamud noted in his article, Lula’s foreign policy was singularly failing to do this.

The high-level argument in this paper is that the first year of Lula III suggests Brazil remains a leader without followers and, absent a major strategic shift, this situation will not change. This, in turn, points to the need for a nationwide discussion about how the international fit into Brazilian domestic priorities, including answers to a key question: what do regional and international leadership mean when it comes to planning and implementing Brazilian foreign policy? Policy-makers are not helped on this front by the U.S.-dominated international relations literature. As management scholars point out, popular conceptions of what makes a good leader do not align with what actually creates success. The act of leading perforce requires getting others to do something they might not initially prioritize, but this is not the same thing as coercing compliance. Leadership also does not mean an absence of competition or debate. Rather than being a source of confrontation, leadership is about competition to provide a better value proposition on a material and ethical basis such that potential partner countries choose to follow.

Despite the seemingly entrenched conflation of coercion and leadership in popular conceptions of foreign policy, the two ideas are quite distinct and will be set out in the first section of this paper. Emphasis will be placed upon

Sean Burges  is a Professor of Global and International Studies at Carleton University, Ottawa, Canada. He is the author of the books *Brazil in the World* and *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*.

the ability to provide real value to potential followers, which is where Brazil is failing badly. The findings from the conceptual discussion of leadership will then be used in subsequent sections to briefly interrogate the foreign policy goals and successes claimed by the Lula III administration as detailed by Foreign Minister Mauro Vieira (2023b; 2024; Winter 2023). In each of the examples discussed in the paper, the common theme is one of movement towards leadership with an accompanying repeat of the Lula I and Lula II unwillingness to carry through on the required action. As Buarque (2024) has pointed out with reference to the first PT (Workers' Party) era, this tentativeness damages Brazil's reputation and reliability as a leading actor on the world stage and ultimately undermines the status ambitions of the Lula III Presidency. It also highlights the lack of a clear, overarching strategy behind Brazil's external engagements, what Mares and Trinkunas (2016) would label the absence of a grand strategy.

For Brazil to devote considerable political and economic capital to taking concrete action and positions of leadership in regional and world affairs carries significant implications for the country. It specifically requires that Brazil acts and commits fungible political and economic resources to leading others in pursuit of its priorities.

The paper thus concludes by recommending that Vieira or a joint commission of the two Congressional Foreign Affairs committees convene a modern version of the foreign policy consultation exercise that led to the 1993 document *Reflexões Sobre a Política Externa Brasileira* (IPRI 1993), which ultimately provided the framework for over a decade of successful international engagement. The findings should be published as a *Brazilian Foreign Policy White Paper* to drive a wider national debate rather than burying it as Vieira did with the findings from the 2014 consultation

The high-level argument in this paper is that the first year of Lula III suggests Brazil remains a leader without followers and, absent a major strategic shift, this situation will not change. This, in turn, points to the need for a nationwide discussion about how the international fit into Brazilian domestic priorities, including answers to a key question: what do regional and international leadership mean when it comes to planning and implementing Brazilian foreign policy?

process initiated by his predecessor Luiz Alberto Figueiredo Machado. Muddling through with an ideologically nostalgic world view as Lula and Amorim have been doing over the last year is not a responsible path forward.

LEADERSHIP IN INTERNATIONAL RELATIONS

The standard view in the international relations literature is that leadership is about the exercise of power. Most accounts and interpretations emphasize the capacity and willingness of dominant actors to either make others comply or to possess such overwhelming power that the costs of challenging leadership is too high to bear. Coercion, implied or explicit, is the name of the game and the underlying theme is one of the stronger imposing its goals and priorities on the weaker (Lemke 2010). The irony in the literature is that this constant refrain of forced compliance overlooks the centrality of public goods provision in giving leading States in the international system legitimacy across time (Kindleberger 1981; Strange 2015). Drawing on this oversight allows us to put a useful twist on the hegemonic decline literature and view the problem identified by scholars such as Gilpin (1981) as being not so much one of ‘imperial overreach’ but rather a failing capacity to co-opt others into self-interestedly supporting the hegemon’s system (Gilpin 1987). More specifically, the leadership of the dominant State collapses because it is not providing critical, concrete leadership goods to its followers.

Irrespective of the historical era or contextual situation, actively forcing others to follow a medium- to long-term leadership plan is expensive and requires a continuous display and outlay of overt, often oppressive power. Machiavelli classically warns of this with his advice that the Prince gets the nasty, coercive aspect of consolidating rule over quickly so that it might fade from memory and thus allow a more cost-effective form of governance to emerge. James MacGregor Burns (2010: 11) offers greater clarity in his discussion of political leadership when he warns us to “recognize the limited reach of ‘total’ or ‘coercive’ power. We must see power—and leadership—not as things but as relationships.” Nabers (2010) echoes this, pointing out that leadership and power are not the same thing even if they are often confused or conflated in the international relations literature. Indeed, if we turn to recent historical research on the intellectual antecedents of liberal democracy in Amerindian societies, it becomes clear that the sort of power commonly discussed in international relations is not necessary. Instead, the key characteristic is the ability to build a consensus and coordinate disparate actors into a collective to provide a common beneficial outcome (Graeber & Wengrow 2021, 37-77). This translates directly to the origins of the contemporary International Liberal Order as well as

conceptions of soft power (Nye 2005) married with a willingness to underwrite the operation of the system; although the U.S. had the preponderance of power at the end of World War Two, it got its way designing the post-War order by offering a system explicitly intended to provide benefits to all and was also willing to cover substantial portions of the cost of running it.

For a country with limited disposable hard power resources such as Brazil, the implications from the insights outlined above are crucial. An ability to present ideas and organize action around common positions is a central component of effective leadership. Indeed, this is precisely what Brazil under both Cardoso and Lula did so successfully from 1995-2010. Whether we call it ‘consensual hegemony’ (Burges et al. 2016), ‘intermediate power’ (Soares de Lima and Hirst 2006), or ‘entrepreneurial power’ (de Sá Guimarães 2017; de Sá Guimarães & de Almeida 2018), the power and resultant leadership stemmed from an ability to conceptualize, explain, and get subscription to a project offering meaningful benefit for the encompassed actors.

A focus on the importance of inclusion and accommodation in effective leadership is repeatedly emphasized by Burns (2010, 18) in a manner that points us in a useful direction for considering Brazilian foreign policy: “Leadership shares with power the central function of achieving purpose... Leaders do not obliterate followers’ motives though they may arouse certain motives and ignore others.” While Burns’ guidance is obvious after just a short period of reflection, it is the antithesis of what popular conceptions leadership in management and, by seeming cross fertilization, politics seem to prioritize; a good leader is confident, forceful,

For a country with limited disposable hard power resources such as Brazil (...) an ability to present ideas and organize action around common positions is a central component of effective leadership. Indeed, this is precisely what Brazil under both Cardoso and Lula did so successfully from 1995-2010. (...) [T]he power and resultant leadership stemmed from an ability to conceptualize, explain, and get subscription to a project offering meaningful benefit for the encompassed actors.

brings others into line, brooks no opposition (Chamorro-Premuzic 2019). As business studies scholars are increasingly emphasizing, characteristics that are sometimes attributed to a “feminist” approach to leadership make for far more effective leaders: less hierarchy, an emphasis on cooperation, collaboration, and the enhancement of mutual self-worth (Eagly & Johannesen-Schmidt 2001, 783; Chamorro-Premuzic 2019). The ambitions and desires of the leader are certainly not sidelined; rather, the approach is to achieve them by advancing the team, not just the individual in charge. If we look back over Brazilian foreign policy during the first two Lula Presidencies, this is precisely the model we find in play (Amorim 2011; Brands 2012; Burges 2017; Rolland & Lessa 2010a; 2010b), albeit with one important missing element.

Turning back to the example of the U.S. and formation of the international liberal order, one critical unstated aspect from Burns remains. By its very nature, the position of leader, if it is pursued effectively, implies that the actor in question will ultimately take a decision and commit resources to back that position. With skill and a little bit of luck these decisions will be widely accepted and largely uncontroversial, but on occasion they will not. One way of characterizing Brazilian foreign policy offered by officials from other governments, often informally, is that Brazil does not want to take decisions or invest meaningful capital in case the actions become controversial—for example, see the Responsibility While Protecting (RWP) discussion in Harig and Kenkel (2017). This becomes frustrating for partners who have invested energy in engaging with Brazil and have bought into the larger strategy only to see it stymied by short-term tactical paranoia and fiscal stinginess.

Burns’ (2010, 4) analysis is again very helpful for unravelling the frustration with Brazil as leader during the first PT era, offering a distinction between two basic types of leadership: the transactional and the transformative. The mindset of foreign policy planners and practitioners in Brasília often appears slanted heavily towards the transactional, focusing on how one thing gets exchanged for another. Yet, the reality behind Brazil’s stated foreign policy ambitions, and particularly those of the Lula III Presidency, is transformative leadership. Indeed, a transformative leadership agenda offers considerably more scope for action because, by its very nature, it focuses on advancing mutually agreed goals and satisfying the higher-level needs of those encompassed by the project. In other words, a transformational leader is followed because it is taking the followers somewhere they want to go and helping them get there, not just offering a one-time pay off. It is also a path chosen by the leader, and it thus becomes the leader’s responsibility to commit the necessary resources to open the trail if others are to be led down it.

The warning that Burns (2010, 34-40) offers for would-be leaders at a national level is that universal affection is not possible. This is particularly the

case with transformative leadership. Decisions are going to be made that upset some actors, but this need not undermine the legitimacy of the leader. Rather, what matters for retaining legitimacy and followership is how the leader uses management of the inevitable conflict and dissensus to “make conscious what lies unconscious among followers.” Conflict, when it is unavoidable, is not something to be shunned, but rather embraced as an event to be exploited to further advance the larger project legitimizing the leadership. Again, managing conflict and maintaining leadership also implies the commitment of resources, be they political or economic, to maintain followership.

The implication of this discussion of leadership for Brazilian foreign policy-makers is not that Brazil should adopt a more belligerent, callous, intemperate approach to relations with neighbouring and extra-regional countries. Efforts in this direction would likely send most of Itamaraty, the Brazilian Foreign Ministry, into anaphylactic shock and simply would not work. Rather, the proposition is that Brazil should at least reconsider where the boundaries are with respect to the country’s willingness to act as the financial and political anchor for its central foreign policy initiatives. As the survey of three key policy areas in the first year of Lula III highlights, an unwillingness to commit political and economic capital to advancing the transformative leadership plan suggests that assertion of Brazilian regional and global leadership will amount to little more than a presidential vanity project with little payoff for the country as a whole.

The implication of this discussion of leadership for Brazilian foreign policy-makers is not that Brazil should adopt a more belligerent, callous, intemperate approach to relations with neighbouring and extra-regional countries. (...) Rather, the proposition is that Brazil should at least reconsider where the boundaries are with respect to the country’s willingness to act as the financial and political anchor for its central foreign policy initiatives.

LEADERSHIP AND THE LULA III FOREIGN POLICY AGENDA

In his *discurso de posse*, or inauguration speech, Vieira (2023a) bluntly stated “Brasil está de volta [Brazil is back].” He continued on to declare that “the main

task of foreign policy in the face of this [post-Bolsonaro Presidency] situation will be to reinsert Brazil in its region and in the world, as corresponds to our values and interests. This will require intense use of our diplomatic capacities and a strong revival of presidential diplomacy.” After the four-year interregnum of the Jair Bolsonaro Presidency many of Brazil’s long-standing partners and interlocutors were looking forward to a more traditional foreign policy. Indeed, reengagement with the region and world has not proven particularly problematic or challenging on a *prima facie* level. Simply following the norms of diplomacy and seeking out dialogue were enough to rejoin world and regional affairs after the bombast of Bolsonaro and his first Foreign Minister Ernesto Araújo.

In 2023 Lula clearly demonstrated that he still knows how to address an international audience. What remained unclear was Lula’s awareness that the international scene has changed substantially since 2010, putting increasing stress on the resource commitment and position taking aspects of leadership discussed above. The values Lula professed to advance on behalf of Brazil—democracy, environmental protection, and peace and security—all matter tremendously. The issue is that when Lula’s Brazil was presented with challenges on these files, he failed; Lula mouthed the right words, but the requisite supporting action was sorely missing. All of this creates a summative situation that undermines Brazil’s standing in regional and world politics and strongly suggests the Lula III foreign policy is failing.

Democracy Promotion

Lula began his official duties of returning Brazil to the world at the January 2023 Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) meeting hosted by Argentina, evoking what we might call the “magic” of the 2008 founding meeting of the group in Costa do Saúpe, Bahia: “[it was] the first time that we, the heads of State and government of Latin America and the Caribbean, met without any foreign tutelage” (Folha Press 2023). The rest of his speech proceeded to cite well-known global challenges such as the environment, health pandemics, and energy security. The same pattern was repeated in the final declaration, the *Declaración de Buenos Aires*, which recognized and affirmed much, but committed no one to concrete action except for St Vincent and the Grenadines, who were charged with CELAC’s rotating Presidency for the next year.

As Colombian President Gustavo Petro noted of the CELAC meeting: “*Hablamos mucho de unirnos, pero hacemos poco para hacerlo*”—we talk a lot about uniting, but do little to do it (Página 12 2023). Even in areas where some substantive symbolic action might have been expected, there was a notable silence from the meeting as

a whole and Brazil in particular. The topic of democratic breaks and deficits in Cuba, Nicaragua, and Venezuela was avoided and the simmering institutional crisis in Peru was side-stepped. Rather than using the meeting as a platform to emphasize the importance of democracy and inclusion in the region—ostensibly two priority issues for Brazil—Lula chose to meet with Venezuelan President Nicolás Maduro on the margins of the Summit.

The question of democracy in the Americas became a telling point for the sort of leadership Lula was offering the region in 2023. Post-Cold War Brazil had a strong tradition of acting quite forcefully to protect and advance democracy in the hemisphere with principled messaging often being delivered directly to reluctant recipients (Borges & Daudelin 2007; Stuenkel 2013). Indeed, regional and hemispheric summits have frequently proven key instances in the preservation of democratic forms in the region—i.e., the Organization of American States (OAS) General Assembly in 2000 leading to Alberto Fujimori’s resignation in Peru; the Rio Group Summit in 2002 and pressure against anti-Hugo Chávez putschists; the 2005 OAS General Assembly and the fall of the Carlos Mesa Presidency in Bolivia; and the 2012 Mercosur Summit and reaction against Fernando Lugo’s cynical impeachment in Paraguay. None of these pro-democracy precedents appeared to be in play at the 2023 Brasília South American Leaders’ Summit, when Lula not only looked past ongoing institutional shenanigans being committed by Nicolas Maduro in Venezuela, but also counselled his Venezuelan counterpart to “build your narrative [...] so that we can win once and for all, and Venezuela can return to being a sovereign country, where only its people, through the free vote, can say who will govern the country” (Della Coletta & Machado 2023).

The comfort provided by Lula to Maduro was not well-received by their contemporaries. Where Leaders’ Summits are usually staid affairs of political politeness, Lula was promptly contradicted in his own capital by fellow leftist President Gabriel Boric of Chile, who pointed to the collapse of democracy in Venezuela: “It’s not a narrative construction, it’s a reality.” Uruguay’s conservative president Luis Lacalle added that the world was “trying to mediate so that democracy is full in Venuezela, that they have human rights, that there are no political prisoners. The worst thing we can do is block out the sun” (Paraguassu & Boadle 2023a). The impression from the meeting was that ideological alignment mattered more to Lula than the advancement of core progressive values, surrendering a major position of moral authority his government could have wielded in the wake of the unsuccessful January 8th attacks on Brazil’s democratic institutions.

Where's the Beef?

In addition to backsliding on Brazil's long-standing commitment to democracy, the May Summit of South American Leaders in Brasília saw a return of the habit of promising without paying. Three policy propositions for rebuilding something like the Union of South American Nations (UNASUL), that collapsed during the Bolsonaro years, stand out. The first was the idea of reducing dependence on extra-regional currencies for trade. In itself this is a great idea and would tremendously reduce transaction costs for intra-continental commerce. It is also a mechanism already in place via the Reciprocal Payments and Credits Agreement of the Latin American Integration Association (ALADI) treaty, even if it was previously used by Celso Amorim in 2008 as an instrument to keep recalcitrant counterparts in line (Chade 2008).

Lula's second and third policy propositions no doubt also sounded familiar to his counterparts. First was the idea of building a regional energy market, which would also require extensive construction of infrastructural connections. While not an unreasonable idea, it is also not even remotely original and historically has played a major role in tightly binding Bolivia and Paraguay to Brazil (Pinto 2009; Holanda 2001). Moreover, the theme of building energy infrastructure was a central element of Lula's and the PT's first period in power, anchoring the *empreiteiras* (civil engineering multinationals such as Odebrecht) to the Brazilian government and unleashing a wave of corruption across the continent that continues to plague governments. How to finance this infrastructure dream? Greater cooperation between national development banks was Lula's answer. This again was a reprise of the PSDB¹/PT theme of leveraging smaller investments via institutions such as the Brazilian National Bank for Economic and Social Development (BNDES) to gain large, foreign paid contracts for Brazilian firms.

The twist that Lula put on his 2023 interpretation of the Brazilian infrastructure integration model was that it would allow coordinated action to tackle climate change. Indeed, the theme of combating climate change and protecting the environment was positioned as a critical foreign policy priority for Lula III. To this end, Lula built upon a triumphant symbolic attendance at the COP27 Conference in Sharm El Sheikh, Egypt, by convening a meeting of Amazonian nations in August 2024. Yet, as the Amazon nations conference progressed, it became clear that the historical challenges of Brazilian leadership remained, namely calls for action were not being matched by provision of the requisite resources.

1. Brazilian Social Democracy Party, which was the party of President Fernando Henrique Cardoso (1995-2001).

On one level, Lula did provide an invaluable service by using the August 2023 *de facto* relaunch of the Amazon Cooperation Treaty to remind the world that over thirty million people live in the region and that simply turning the forest into an eco-preserve is not an option. He even committed a further R\$ 600 million in funding to help Brazilian municipalities cope with deforestation and fires. Additional commitments included officially demarcating the lands of two indigenous peoples (Resende & Gabriel 2023). Furthermore, efforts from the outset of the Lula III Presidency successfully focused on greatly reducing the rate of deforestation. While all these measures did serve Lula's and Brazil's international reputation well, the inward direction of the spending of economic and political capital should not be overlooked, particularly given the extent to which it cemented his support with key PT electoral constituencies.

The Summit meeting of the Amazon Cooperation Treaty convened by Lula was ostensibly an excellent time for Lula to showcase Brazilian leadership on tropical forests and climate change. Not only was it the first meeting of the grouping in fourteen years, but it also featured participation from other major tropical forest countries: Indonesia, the Republic of Congo, the Democratic Republic of Congo, and France (French Guiana). In this vein, the Declaration of Belém is a useful compilation of desires for future action on protecting and sustainably developing the Amazon. Yet, across the forty-three pages of the Declaration, almost no reference is made to how this will happen other than by convening vaguely worded working groups. More specifically, no mention is made of funding mechanisms other than reference to the responsibilities of the industrialized world to support this work. Indeed, the joint Communiqué from the participants pointed fingers and created an excuse for inaction, with paragraph four detailing the financial failures of the industrialized world to combat poverty and provide new and additional resources to developing countries to help manage climate change (MRE 2023a).

Prior to the Amazon Cooperation Treaty Summit, Lula expressed optimism that the meeting would result in a common policy for the Amazon and the preservation of tropical forests (Paraguassu 2023a). Some outlines for policy discussion were set, but specifics were almost non-existent as were commitments for the signatories to keep. Columnist Celso Ming (2023) was damning in his assessment of the meeting, noting that there was a total failure to talk about energy transitions to renewables and what might be done in terms of strategic investment and diversification. Perhaps worse than Ming's critiques and the clear absence of resource commitment from Lula to anchor the ongoing activities in the Declaration of Belém was the rejection by Brazil and the other participants of a Colombian proposal that the members call for a phasing out of all fossil fuels (Amaral 2023). Compounding Lula's failure

to provide the resources necessary to breathe life into his Amazonian leadership agenda was an astonishing collapse in principled leadership on the region and climate change through his advocacy for permits allowing Petrobras to drill for oil in the Amazonian basin (France24 2023).

The Security Agenda

Security policy is perhaps the area where Brazil faces the most challenges acting as a regional and global leader. Beyond the domestic security questions linked to a serious narcotrafficking gang problem, Brazil simply lacks major force projection capabilities. Adopting a principled stance to international and regional security questions is consequently a critical aspect of any sort of leadership that Brazilian Presidents might wish to accrue for their country. On this front it is extremely hard to argue that the Lula III Presidency is anything but a failure, seemingly stuck in a conceptual trap of its own making between ideology and foreign policy principle.

The overwhelming international security crisis when Lula accepted the presidential sash in January 2023 was the Russian invasion of the Ukraine. Brazilian foreign policy tradition would seem to present a very clear path forward: by long-standing tradition, Brazil is against one State intervening in the affairs of another, particularly in the form of armed invasion and occupation (Kenkel & Cunliffe 2016). Yet, in the months after he took office, Lula appeared to be condoning the Russian narrative and subsequent actions, suggesting that Ukraine should cede its claim on Crimea in exchange for a Russian withdrawal from other territories. Overlooking the principles of collective security underpinning the UN and international law, Lula continued in the same meeting to criticize the U.S. and Europe for supporting Ukraine in its efforts to repel Putin's invasion (Waltenberg 2023). Lula doubled down on this position later in the month during a trip to Portugal, where he tried to position Brazil as a peace broker between the two East European nations, again calling on the U.S. and Europe to stop supplying Ukraine with munitions, with the admonition: "If you are not making peace, you are contributing to war" (Al Jazeera 2023).

Responses to Lula's initial position on Ukraine were less than favourable. Particularly irksome was the blatant self-serving contradiction in the Brazilian position. Russia is both an important market for Brazilian agricultural producers and a critical supplier of fertilizer inputs for the agro-industrial complex. Moreover, Russia is one of the BRICS countries, a grouping Lula repeatedly tried to lever to his country's advantage in the 2000s (Stuenkel 2023). For foreign observers the concern was the rapidity with which Lula seemed to abandon the principle of non-intervention in

favor of commercial and political prerogatives rather than simply staying quiet on the issue. More confusing still was the extent to which a reflexive anti-American ideological position amongst Lula's foreign policy coterie appeared to trump Brazil's very vocal claims to pan-Southern solidarity at the expense of Ukraine.

It is the ideological dimension of Lula's approach to security issues that continued to emerge as problematic for ambitions of regional, pan-Southern, and global leadership. As Nicolas Maduro's position became increasingly embattled in the runup to national elections scheduled for 2024, the Venezuelan President turned to the classic tactic of diversionary war by staging a national referendum and then summarily claiming two-thirds of neighbouring Guyana as part of his country. By the end of 2023 Venezuela was starting to mass troops along its Eastern border. In response, Lula's foreign policy team repeatedly reminded the Maduro government that an invasion would be a violation of international law and that he should stand down and negotiate. Tellingly, Brazil did not send a stream of high-ranking defence officials to Guyana for solidarity consultations to signal the need for peace to Maduro; this space was left open for the U.S. Similarly, concrete action by Lula was limited to repositioning military units in the North to prevent Venezuela from using Brazilian infrastructure as an inland route to loop around the dense jungle of the Essequibo region (O Globo 2023a). The idea of conducting joint jungle warfare training exercises with Guyana as pretext to create a physical presence along the border contested by Venezuela appeared to receive no consideration from Lula's chief foreign policy advisor and former Foreign Affairs and Defence Minister, Celso Amorim. Such symbolic actions were left to the U.S. and Great Britain, in the form of joint air operations and visits to Guyana by warships.

For foreign observers the concern was the rapidity with which Lula seemed to abandon the principle of non-intervention in favor of commercial and political prerogatives rather than simply staying quiet on the issue. More confusing still was the extent to which a reflexive anti-American ideological position amongst Lula's foreign policy coterie appeared to trump Brazil's very vocal claims to pan-Southern solidarity at the expense of Ukraine.

In keeping with Brazilian diplomatic tradition, Amorim repeatedly suggested that any solution to the conflict between Venezuela and Guyana should be brokered within the region. To this end he engaged in a series of trips to Caracas in an attempt to reduce tensions. Yet the issue for Brazil appeared to remain one of credibility—an earlier unwillingness to critique Maduro's anti-democratic excesses, with Lula going so far as to provide public counsel on how to repackage them, combined with a generalized lacklustre response to Venezuela's bluster. As Amorim noted in mid-December 2023, “What I fear most, to tell the truth, is that you create precedents even for establishing foreign bases and troops in the region” (O Globo 2023a). Despite the vehemence with which Brazil often demands respect for sovereignty and non-intervention, the official response to the referendum staged by Maduro was succinctly put by Ambassador Gisela Maria Figueiredo, secretary for Latin America and the Caribbean at Itamaraty: “From Brazil's point of view, the referendum is an internal matter for Venezuela” (AFP 2023). The response from Guyana to this breakdown in the consistency and reliability of Brazilian leadership was to publicly muse about inviting the U.S. to open a military base on its territory (O Globo 2023b). Exploring how an alternative to such an initiative might be supported by Brazil, and tied into the Amazon basin program trumpeted by Lula just months earlier, appeared to be a non-starter in Brasília, much less Georgetown.

A third security scenario combined lack of imaginative leadership with an unwillingness to deliberately commit resources to establish leadership, namely the Israeli invasion of Gaza after Hamas perpetrated a horrific act of terrorism on an unprecedented scale. Any possibility of Brazilian leadership or even positive contribution to resolving the crisis evaporated as this paper was being completed—there simply is no excuse for or walking back of the ludicrous hyperbole comparing the criminal acts of the Israeli government in Gaza to the Holocaust (NBC News 2024). Yet, as the rotating President of the UN Security Council when the crisis erupted, Brazil did have an opportunity to exercise leadership and make a serious contribution to peace and security in the region. Rather than simply organizing a UNSC resolution condemning Israeli aggression—an initiative any failing first year international relations student could tell you would be vetoed—there might have been an opportunity to repeat something similar to Lester B. Pearson's response to the Suez Crisis in 1956.

Faced with the prospect of a superpower war in the Middle East after Israel invaded Egypt, at the prompting of France and Britain when Gamal Abdel Nasser nationalized the Suez Canal, Pearson deployed the same diplomatic skills for which Brazil is known to organize the first United Nations Peacekeeping intervention force (Anderson 2015). Pearson's intervention, which won him the Nobel Peace Prize, was

about as welcome with the great powers as a Brazil-organized IBSA intervention force would have been in the immediate aftermath of Israel's October 2023 counter strike into Gaza. The Suez peacekeeping initiative was also seen as being as impossible as a direct intervention in Palestine today, but it nevertheless worked thanks to leadership from a position of strong principle and physical commitment. Arguably Canada rode the legacy of this action for the next fifty years, and continues to do so. In many ways, the legacy-minded side of Lula has appeared in search of a similar leadership opportunity throughout the first year of his third term, but, when presented with such an occasion in the Middle East and in South America, he neither took the decisions nor committed the resources necessary to achieve it.

CONCLUSION

The policy-focused conclusion that comes from the analysis in this paper is that Brazil has the aptitudes for and traditions of being a transformative leader, but currently lacks a clear plan for where it wants to take its followers. Unsurprisingly, absent a clear plan, policy-makers are unwilling to commit resources to travel down an ill-defined pathway. For their part, partner countries are willing to politely listen, but reluctant to wholeheartedly commit or even take Brazil particularly seriously. Put simply, Lula needs a foreign policy plan backed by decisions and resources, not a simple announcement that “Brazil is back.”

During the first Lula Presidency, Brazil became a central player in the World Trade Organization (WTO) and used this to build support for the rapid growth of the country's agro-industrial sector, which in turn drove a major economic surge across the nation. Similar events took place during the Cardoso years, with an activist regional foreign policy being used to transform attitudes towards Brazil and thus provide significant support to the economic stabilization and restructuring plans that set the foundation for the first PT era. Both foreign policies were driven by detailed and careful foreign policy planning with major levels of extra-Itamaraty consultation. Lula I & II stemmed from an infusion of new thinking and ideas from industry, largely via the think tank Icone (Cason & Power 2009); Cardoso's policies came from a deep public consultation exercise that resulted in a *de facto* Livro Branco, *Reflexões Sobre a Política Externa Brasileira* (IPRI 1993)². A return to this tradition is sorely needed.

As the discussion above makes clear, Brazil has not lost its ability to convene meetings of key partners. What is currently missing is a clear sense of what Brazil is offering with its transformative leadership model, which in turn requires a clear

2. Reflections on the Brazilian Foreign Policy.

domestic understanding of where the international system fits into the pursuit of domestic priorities. Although this paper bemoans the Lula government's unwillingness to back its foreign policy initiatives with concrete resources, in all fairness a reluctance to take decisive action should come as no surprise. It is very difficult for a responsible government to decide where and how to spend resources when there is no clear sense of why these expenditures are being made and how they fit into the larger governmental agenda.

Events of 2023 in the Brazilian foreign policy have made it clear that sorting out the answer to the question of how foreign policy fits into a plan forward for Brazil is beyond the current foreign policy team, almost certainly because Amorim, Vieira, and colleagues simply lack the time amidst the constant stream of short-term transactional questions they must address. This paper consequently closes with a policy proposal, namely that Brazil conduct a repeat of the nationwide consultations that led to the 1994 *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. In 1992 Cardoso ordered Itamaraty to hold the consultations, but a failed repeat in 2012 suggests that perhaps this is not the wisest use of Foreign Ministry resources. An alternative would be a joint commission run by the *Câmara dos Deputados* (House of Representatives) and Senate foreign relations committees. Irrespective of which institution runs the process, a failure to work through a clear strategic agenda for Brazilian foreign policy will doom Brazil to a future of being a self-appointed leader with no followers. ■

Brazil has the aptitudes for and traditions of being a transformative leader, but currently lacks a clear plan for where it wants to take its followers. Unsurprisingly, absent a clear plan, policy-makers are unwilling to commit resources to travel down an ill-defined pathway. For their part, partner countries are willing to politely listen, but reluctant to wholeheartedly commit or even take Brazil particularly seriously. Put simply, Lula needs a foreign policy plan backed by decisions and resources, not a simple announcement that “Brazil is back.”

References

- AFP. 2023. "Brasil está 'preocupado' com tensões entre Venezuela e Guiana." *Carta Capital*, 30 de novembro de 2023. <https://www.cartacapital.com.br/mundo/brasil-esta-preocupado-com-tensoes-entre-venezuela-e-guiana/>.
- Agência O Globo. 2023a. "Venezuela e Guiana se reúnem nesta quinta para debater sobre Essequibo." *O Globo Mundo*, 14 de dezembro de 2023. <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/12/14/venezuela-e-guiana-se-reunem-nesta-quinta-para-debater-sobre-essequibo-veja-qual-o-papel-do-brasil-na-questao.ghtml>.
- Agência O Globo. 2023b. "Guiana estuda instalar bases militares com apoio estrangeiro em área reivindicada pela Venezuela." *O Globo Mundo*, 24 de novembro de 2023. <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/11/24/guiana-estuda-instalar-bases-militares-com-apoio-estrangeiro-em-area-reivindicada-pela-venezuela.ghtml>.
- Al Jazeera. 2023. "Brazil's Lula Backs Russia-Ukraine Talks to End War." *Aljazeera*, 22 de abril de 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/22/brazils-lula-backs-russia-ukraine-talks-to-end-war>.
- Amorim, Celso. 2011. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Editora Benvirá.
- Anderson, Anthony. 2015. *The Diplomat: Lester Pearson and the Suez Crisis*. Fredericton: Goose Lane Editions.
- Brands, Hal. 2012. *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College.
- Buarque, Daniel. 2024. *Brazil's International Status and Recognition as an Emerging Power: Inconsistencies and Complexities*. London: Palgrave MacMillan.
- Burges, Sean W. 2015. "Revisiting Consensual Hegemony: Brazilian Regional Leadership in Question." *International Politics* 52: 193–207. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.43>.
- Burges, Sean W. 2017. *Brazil in the World: The International Relations of a South American Giant*. Manchester: Manchester University Press.
- Burges, S. W., Fabrício H. Chagas Bastos & Matthew T. Rogers. 2016. "Hegemonia consensual: por uma teorização sobre a política externa brasileira no pós-guerra fria." *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 5(9): 357-385. <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/5875>.
- Burges, Sean & Jean Daudelin. 2007. "Brazil: How Realists Defend Democracy." In *Promoting Democracy in the Americas*. Legler, Thomas F., Sharon F. Lean, & Dexter S. Boniface (Eds.): 107-130. Baltimore: JHU Press. https://www.researchgate.net/publication/260119589_Brazil_How_Realists_Defend_Democracy.
- Burns, James MacGregor. 2010. *Leadership*. New York: Open Road Media.
- Cason, Jeffrey W., & Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era." *International Political Science Review* 30 (2): 117-140. <http://dx.doi.org/10.1177/0192512109102432>.
- Chade, Jamil. 2008. "Brasil pode suspender crédito a vizinhos." *O Estado de São Paulo*, 3 de dezembro de 2008. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/337006/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>.
- Chamorro-Premuzic, Tomas. 2019. *Why Do So Many Incompetent Men Become Leaders? (And How to Fix It)*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Declaração de Belém. 2023. *IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica*. <https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/10/Declaracao-de-Belem.pdf>.
- de Sá Guimarães, Feliciano & Maria Herminia de Almeida. 2018. "Brazil 's Entrepreneurial Power in World Politics: The Role of Great Powers and Regional Politics for Successful Entrepreneurship." *International Journal* 73(4): 518-534.
- de Sá Guimarães, Feliciano & Maria Hermínia Tavares de Almeida. 2017. "From Middle Powers

to Entrepreneurial Powers in World Politics: Brazil's Successes and Failures in International Crises." *Latin American Politics and Society* 59(4): 26-46. <https://doi.org/10.1111/laps.12032>.

Eagly, Alice H., & Mary C. Johannesen-Schmidt. 2002. "The Leadership Styles of Women and Men." *Journal of Social Issues* 57(4): 781-797. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00241>.

Folha Press. 2023a. "Na Celac, Lula cita vacinas e indígenas e diz que Brasil 'volta ao mundo'." *Sagres*, 24 de janeiro de 2023. <https://sagresonline.com.br/na-celac-lula-cita-vacinas-e-indigenas-e-diz-que-brasil-volta-ao-mundo/>.

Della Coletta, Ricardo & Renato Machado. 2023. "Lula reitera discurso sobre 'narrativa' na Venezuela e diz que críticas fazem parte da democracia." *Folha de São Paulo*, 30 de maio de 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/lula-reitera-discurso-sobre-narrativa-na-venezuela-e-diz-que-criticas-fazem-parte-da-democracia.shtml>.

Resende, Thiago & João Gabriel. 2023. "Lula prepara pacote de anúncios para o Dia da Amazônia." *Folha de São Paulo*, 24 de agosto de 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/08/lula-prepara-pacote-de-anuncios-para-o-dia-da-amazonia.shtml>.

Amaral, Ana Carolina. 2023. "Sob Lula, Cúpula da Amazônia evitará compromisso com fim de combustíveis fósseis." *Folha de São Paulo*, 5 de agosto de 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/08/sob-lula-cupula-da-amazonia-avoida-compromisso-com-fim-de-combustiveis-fosseis.shtml>.

France24. 2023. "Ecuador Banned Amazon Oil: Brazil's Lula Wants to Drill." *France24 Online*, August 25, 2023. <https://www.france24.com/en/live-news/20230825-ecuador-banned-amazon-oil-brazil-s-lula-wants-to-drill>.

Gayer, Eduardo (2023). "Lula reforça retórica da polarização em sua primeira viagem internacional." *Cotidiano*, 25 de janeiro de 2023. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/01/25/lula-reforca-retorica-da-polarizacao-em-sua-primeira-viagem-internacional.htm>.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>.

[org/10.1017/CBO9780511664267](https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267).

Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691022628/the-political-economy-of-international-relations>.

Graeber, David & David Wengrow. 2021. *The Dawn of Everything: A New History of Humanity*. New York: Signal/McClelland Stewart.

Harig, Christoph & Kai Michael Kenkel. 2017. "Are Rising Powers Consistent or Ambiguous Foreign Policy Actors? Brazil, Humanitarian Intervention and the 'Graduation Dilemma'." *International Affairs* 93(3): 625-641. <https://doi.org/10.1093/ia/iix051>.

Holanda, Francisco Mauro Brasil de. 2001. *O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Brasília: IRBr/FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos.

IPRI. 1993. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: IPRI/FUNAG. https://www.funag.gov.br/ipri/images/capas-livros-ipri/reflexoes-sobre-politica-externa-brasileira-1993/Reflexes_Poltica_Externa_Brasileira_1993.pdf.

Kenkel, Kai Michael & Philip Cunliffe. 2016. *Brazil as a Rising Power: Intervention Norms and the Contestation of Global Order*. London: Routledge.

Kindleberger, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides." *International Studies Quarterly* 25(2): 242-254. <https://doi.org/10.2307/2600355>.

Lemke, Douglas. 2010. "Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities." In *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Daniel Flesmes (Ed.): 31-50. Farnham: Ashgate. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315604428-4/dimensions-hard-power-regional-leadership-material-capabilities-douglas-lemke>.

Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy." *Latin American Politics and Society* 53 (3):1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>.

Mares, David R. & Harold A. Trinkunas. 2016.

- Aspirational Power: Brazil on the Long Road to Global Influence*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ming, Celso. 2023. "Depois da Cúpula da Amazônia." *O Estado de São Paulo*, 10 de agosto de 2023. <https://www.estadao.com.br/economia/celso-ming/depois-da-cupula-da-amazonia/>.
- MRE. 2023. "Unidos por nossas florestas – comunicado conjunto dos países florestais em desenvolvimento em Belém." *Nota à Imprensa No 333*, 9 de agosto de 2023. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/unidos-por-nossas-florestas-2013-comunicado-conjunto-dos-paises-florestais-em-desenvolvimento-em-belem.
- Nabers, Dirk. 2010. "Power, Leadership and Hegemony in International Politics." In *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Daniel Flesher (Ed.): 51-69. Farnham: Ashgate. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315604428-5/power-leadership-hegemony-international-politics-dirk-nabers?context=ubx&refId=726155be-cc0c-4292-8d43-03581679ce15>.
- NBC News. 2024. "Brazil's Lula Compares Israel-Hamas War to the Holocaust." *NBC News*. Youtube, February 19, 2024: 1:01. <https://www.youtube.com/watch?v=EP5tD9e19sM>.
- Nye, Joseph S. 2005. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Página 12. 2023. "Cumbre de la Celac: el minuto a minuto de la reunión de Buenos Aires." *Página 12*, 24 de janeiro de 2023. <https://www.pagina12.com.ar/518003-cumbre-de-la-celac-el-minuto-a-minuto-de-la-reunion-de-bueno>.
- Paraguassu, Lisandra. 2023a. "Brazil's Lula: Amazon Countries Summit to Build Common Policy for First Time." *Reuters*, August 2, 2023. <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-lula-amazon-countries-summit-build-common-policy-first-time-2023-08-02/>.
- Paraguassu, Lisandra & Anthony Boadle. 2023a. "Lula's Call for South American Unity Faces Opposing Views on Venezuela." *Reuters*, May 30, 2023. <https://www.reuters.com/world/americas/south-american-presidents-led-by-lula-see-new-shared-agenda-2023-05-30/>.
- Pinto, Tão Gomes. 2009. *Itaipu: integração em concreto ou uma pedra no caminho*. São Paulo: Editora Amarelly.
- Rolland, Denis & Antônio Carlos Lessa. 2010a. *Relations Internationales du Brésil: Les Chemins de la Puissance, Volume I, Représentations Globales*. Paris: L'Harmattan.
- Rolland, Denis & Antônio Carlos Lessa. 2010b. *Relations Internationales du Brésil: Les Chemins de la Puissance, Volume II, Aspects Régionaux et Thématiques*. Paris: L'Harmattan.
- Soares de Lima, Maria Regina & Monica Hirst. 2006. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities." *International affairs* 82 (1): 21-40. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6758049/mod_resource/content/1/Brazil%20as%20an%20intermediate%20State%20and%20regional%20power.pdf.
- Strange, Susan. 2015. *States and Markets*. London: Bloomsbury Publishing.
- Stuenkel, Oliver. 2013. "Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: The Case of Brazil and India." *Third World Quarterly* 34(2): pp. 339–55. <https://www.jstor.org/stable/42002126>.
- Stuenkel, Oliver. 2023. "How to Understand Brazil's Ukraine Policy." *Foreign Policy*, May 18, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/05/18/russia-ukraine-war-brazil-lula-nonalignment-global-south/>.
- Winter, Brian. 2023. "Entrevista: chanceler Mauro Vieira define a 'doutrina Lula' para as relações exteriores." *Americas Quarterly Online*, March 23, 2023. <https://www.americasquarterly.org/article/entrevista-chanceler-mauro-vieira-define-a-doutrina-lula-para-as-relacoes-exteriores/>.
- Vieira, Mauro. 2023a. "Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores." *Ministério das Relações Exteriores*, 2 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.

Vieira, Mauro. 2023b. "Discurso do ministro Mauro Vieira na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)." *Ministério das Relações Exteriores*, 13 de dezembro de 2023.

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-de-defesa-nacional-da-camara-dos-deputados-credn.

Vieira, Mauro. 2024. "A diplomacia da reconstrução e a reconstrução da diplomacia no terceiro mandato do presidente Lula." *Interesse Nacional*, 2 de janeiro de 2024.

<https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/mauro-vieira-a-diplomacia-da-reconstrucao-e-a-reconstrucao-da-diplomacia-no-terceiro-mandato-do-presidente-lula/>.

Waltenberg, Guilherme. 2023. "Por paz, Lula sugere que Ucrânia ceda Crimeia à Rússia." *Poder360.com*, 6 de abril de 2023. <https://www.poder360.com.br/europa-em-guerra/por-paz-lula-sugere-que-ucrania-ceda-crimea-a-russia/>.

Como citar: Burges, Sean. 2024. "Como se manter um líder sem seguidores: a política externa do Brasil sob Lula III". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 38-57.

To cite this work: Burges, Sean. 2024. "How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 38-57.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.02.38-57.en>

Submitted: February 28, 2024

Accepted for publication: March 6, 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023

Laura Trajber Waisbich

Resumo: O ano de 2023 marca o primeiro ano do novo governo de coalizão liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, e de sua política externa de reconstrução. Este artigo analisa os contornos dos esforços em curso para reverter o desmonte, fortalecer estruturas e capacidades estatais, e reinserir e projetar o país em um mundo em transformação. Salienta ainda os desafios para lograr tal empreitada, incluindo antigos gargalos de planejamento estratégico-diplomático de longo prazo e a busca por coerência na política externa. O artigo também discute os contornos e desafios de reconstruir a agenda e o portfólio de iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil desde 2023.

Palavras-chave: política externa brasileira; desmonte de políticas públicas; reconstrução; cooperação internacional para o desenvolvimento.

The Foreign Policy of Reconstruction: Contributions to the Analysis of Brazilian Foreign Policy since 2023

Abstract: The year 2023 marks the first year of Brazil's new coalition government, led by Luiz Inácio Lula da Silva (Workers' Party), and of his reconstruction foreign policy. This article investigates the contours of ongoing efforts to strengthen State capacities after years of dismantling, reinserting, and raising Brazil's credentials in a changing world. It also points to some of the challenges to do so, notably long-standing strategic-diplomatic planning bottlenecks and the struggle to secure foreign policy coherence. The paper also discusses the contours and challenges of rebuilding Brazil's international development cooperation agenda and portfolio since 2023.

Keywords: Brazilian foreign policy; policy dismantling; reconstruction; international development cooperation.

O *Brasil está de volta*. De promessa eleitoral a slogan político, a frase simboliza também a agenda de política externa do primeiro ano do atual governo comandado por Luiz Inácio Lula da Silva. Eleito novamente presidente em 2022, por uma pequena margem de votos, Lula governa desde janeiro de 2023 com uma coalização liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que congrega uma gama de partidos e figuras políticas da centro-esquerda e centro-direita do país, muitos dos quais antigos adversários políticos e eleitorais, inclusive o próprio vice-presidente Geraldo Alckmin (PSB).

Neste artigo fazemos um balanço do primeiro ano da nova política externa, denominada aqui de *política externa da reconstrução*. A primeira parte propõe, em diálogo com a literatura existente no campo da Análise de Política Externa e da Análise de Políticas Públicas, uma série de parâmetros para a análise da política externa brasileira desde 2023 a partir do conceito-chave de *reconstrução*, discutindo sua aplicação e suas manifestações no que tange às relações internacionais do país. A segunda parte foca em um tema específico, a agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, aplicando os parâmetros propostos na seção anterior a um caso concreto, no intuito de ilustrar oportunidades e desafios da agenda de reconstrução em voga. Ao analisar os contornos dos esforços de reconstrução em matéria de política externa, o presente artigo contribui para a compreensão de uma nova política externa em formação, assim como de processos mais amplos de reconstrução do Estado e políticas públicas em resposta a câmbios radicais e desmonte de políticas públicas resultantes de dinâmicas de retrocesso democrático e/ou autocratização, sobretudo entre 2019 e 2022 (Brito et al. 2022; Guedes-Neto & Guy Peters 2021; Lotta et al. 2023; Milhorange 2022; Waisbich 2024a).

REPENSANDO O LUGAR DO BRASIL EM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: RECONSTRUÇÃO, REINSERÇÃO E COERÊNCIA

Ao longo dos últimos anos, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), diversas vozes na chamada comunidade de política externa alertaram para, caracterizaram, ou até mesmo denunciaram processos de câmbio radical e desmonte da política externa brasileira. Não foram poucos os estudos que detalharam os efeitos

Laura Trajber Waisbich  é doutora em Geografia pela Universidade de Cambridge (Reino Unido). Atualmente é professora e pesquisadora no Centro de América Latina da Universidade de Oxford (Reino Unido) e dirige o Programa de Estudos Brasileiros da instituição. É também pesquisadora associada do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL) e Instituto Igarapé.

da gestão bolsonarista em diferentes temáticas das relações internacionais do país, incluindo na participação do Brasil nas Nações Unidas, nas relações do Brasil com os vizinhos regionais e com parceiros estratégicos ao redor do globo, na agenda Sul-Sul e na chamada agenda social (Belém Lopes, Carvalho & Santos 2022; Casarões & Farias 2022; Lima, Waisbich & Serafim 2022; Sabourin, Craviotti, Milhorce 2020; Silva do Monte & Hernandez 2022).

Nas palavras do embaixador Rubens Ricupero, talvez um dos diplomatas mais vocais na crítica ao desmonte à época, a “destruição” em curso “danificava a imagem do país” e “afetava de forma duradoura as relações internacionais do Brasil” (citado em Caleiro 2019). Diante de tal cenário, não foram poucos os que também se aventuraram a refletir acerca do que poderia, ou deveria, constar em uma futura política externa pós-Bolsonaro e quais esforços seriam necessários para implementá-la (Alencastro & Waisbich 2022; Instituto Diplomacia para Democracia 2022). Uma vez finalizado o processo eleitoral que elegeu Lula da Silva, novos insumos alavancaram ainda mais o processo de reflexão acerca da reconstrução, agora de forma ainda mais aplicada, no marco do grupo de trabalho para relações exteriores do Gabinete de Transição (Gabinete de Transição Governamental 2022)¹.

Ao tomar posse como novo ministro de Estado das Relações Exteriores, em janeiro de 2023, Mauro Vieira reforçou o diagnóstico de destruição e retrocesso e firmou a ideia-chave de *reconstrução* como pilar para a diplomacia do atual governo. Em seu discurso, a ideia aparece inúmeras vezes em trechos que ora descrevem o compromisso do presidente “com a *reconstrução* do país e de suas pontes com o mundo”, ora caracterizam os desafios do país (“o Brasil tem muito a fazer para *reconstruir* sua inserção no mundo e em sua própria região”) e dele próprio como ministro para “encarar a monumental tarefa de *reconstruir* nosso patrimônio diplomático”. Em seu discurso, Vieira enfatiza ademais a agenda climática com a promessa de “*reconstru[ir]* as capacidades internas e retoma[r] a cooperação internacional para alavancar o cumprimento de metas nacionais ambiciosas” (Brasil 2023a [grifos nossos]). Vieira termina sua fala retomando a centralidade da questão da reconstrução para sua gestão à frente do Itamaraty, salientando: “Essa é a real dimensão do enorme trabalho de *reconstrução* que nos aguarda, depois de um retrocesso sem precedentes na nossa política externa. Estamos prontos a encará-la de frente e com confiança” (Brasil 2023a [grifos nossos]).

Findo o primeiro ano do novo governo, e para além da retórica e das promessas feitas no início do mandato, o que significa reconstruir a política externa? Olhando para o ano de 2023, observam-se esforços em pelo menos três dimen-

1. Sobre o Gabinete de Transição, ver Portaria No 1, de 8 de novembro de 2022: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-novembro-de-2022-442235371>.

sões: (i) restabelecimento e/ou reforço de estruturas e capacidades internas; (ii) reinserção internacional; e (iii) novo impulso aos esforços de projeção internacional do Brasil. Se a primeira dimensão diz mais respeito a esforços “da porta para dentro”, de fortalecimento de capacidades estatais para produção de política externa, as duas últimas são sobretudo “da porta para fora”, na sua implementação. Domesticamente, é possível identificar, desde os primeiros dias do novo governo, ações concretas de reorganização do Itamaraty, com o (re)estabelecimento de divisões regionais focadas em América Latina e Caribe, África e Oriente Médio, bem como divisões temáticas destinadas a assuntos de energia, clima, meio ambiente e gênero, apenas para nomear algumas (ver Machado 2023). Foram observados ainda esforços para realocar diplomatas para postos estratégicos no exterior que se encontravam vazios (no continente africano, por exemplo), bem como em Brasília (ver Haubert 2024).

Em paralelo, o novo governo fortaleceu a agenda de política externa em outros ministérios, por meio do reforço de assessorias internacionais e novos canais de diálogo na Esplanada com diferentes pastas setoriais na área social (como Saúde, Direitos Humanos e Desenvolvimento Agrário, Povos Indígenas e Igualdade Racial). Buscou ainda retomar e fortalecer a atuação internacional de agências técnicas e de pesquisa nas áreas de saúde, meio ambiente, educação e desenvolvimento, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como de conselhos participativos de políticas sociais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Já no que tange às ações diplomáticas *per se*, percebe-se, por um lado, a retomada de relações bilaterais estratégicas na América Latina e junto a países parceiros em outras regiões, e, por outro, uma renovada participação e até mesmo ativismo diplomático em agendas multilaterais, sobretudo na chamada pauta social. Tal renovação se verifica, do ponto mais formal, no pagamento de R\$ 4,6 bilhões em contribuições atrasadas a organismos internacionais, dos quais R\$ 2,4 bilhões eram passivos de exercícios anteriores (Brasil 2023b; 2023c). Do ponto de vista político-normativo, observam-se o renovado apoio a iniciativas diplomáticas, na seara regional, e na agenda social, na esfera multilateral, bem como a proposição e realização de novas ações. Dentre elas, destacam-se a Cúpula da Amazônia, reunião de alto nível entre países amazônicos realizada em Belém, em agosto de 2023; a proposta de criação de uma aliança entre países da América Latina, África e Ásia,

localizados nas principais bacias tropicais, no âmbito das negociações climáticas;² e também a proposição da criação de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, no âmbito da presidência brasileira do G20 ao longo do ano de 2024³.

Durante o ano de 2023, os esforços de reconstrução das relações internacionais do país se mostraram não apenas um esforço de reinserção, mas também de projeção, pautado em uma já consolidada ambição diplomática do Brasil de figurar dentre as principais potências do mundo (Borges 2012; Esteves, Jumbert & de Carvalho 2020; Lopes, Camarões & Gama 2020). O ano de 2023 trouxe inúmeros exemplos dos esforços realizados pelo Ministério das Relações Exteriores, Presidência e outras pastas para não apenas recolocar o país nos fóruns e agendas internacionais de relevância, mas também projetar uma renovada identidade de *global player*. O presidente Lula empreendeu inúmeros esforços diplomáticos, retomando a tradição de diplomacia presidencial que remonta à era Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e que viveu um ápice durante os dois primeiros mandatos do petista, entre 2003 e 2010 (Cason & Power 2009). Antes mesmo de tomar posse, Lula e uma delegação de futuros integrantes do governo foram ao Egito para discursar na COP 27 do clima e, assim,

O ano de 2023 trouxe inúmeros exemplos dos esforços realizados pelo Ministério das Relações Exteriores, Presidência e outras pastas para não apenas recolocar o país nos fóruns e agendas internacionais de relevância, mas também projetar uma renovada identidade de global player.

reafirmar a volta do Brasil e o renovado compromisso brasileiro com o combate às mudanças climáticas, e sobretudo com a proteção da Amazônia. Importante lembrar que mudanças do uso da terra decorrentes de desmatamento correspondem à maior parte das emissões brasileiras de carbono, tornando as florestas, e sobretudo a Amazônia, um dos maiores dilemas diplomáticos e geopolíticos do país na atualidade (Alencastro & Waisbich 2022; Macedo 2021; Teixeira & Toni 2022).

Ao longo do ano, o presidente e muitos de seus ministros mantiveram intensa agenda de viagens internacionais, mesclando participação em cúpulas multilaterais e encontros bilaterais de alto nível com parceiros estratégicos do país. Em suas viagens, Lula retomou uma tradição de política universalista (Vigevani & Cepaluni

2. Sobre a aliança de países do Sul Global detentores de florestas tropicais, ver por exemplo ClimalInfo (2023).

3. Sobre a proposta de uma aliança global contra fome e pobreza, ver Shankland, Pomeroy & Caixeta (2023).

2007), aliando espaços e parceiros tanto no Sul Global como no mundo desenvolvido. Sua agenda multilateral, que contemplou em 2023 cúpulas de chefes de Estado do Mercosul, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA), da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), passando por agrupamentos como o BRICS, o G20, e pela Assembleia das Nações Unidas, é um exemplo do compromisso do presidente com esses distintos espaços aos quais o Brasil pertence e considera parte de sua identidade internacional, como um gigante sul-americano, latino-americano, lusófono, democrático e em desenvolvimento. Por um lado, a presença do próprio presidente nesse conjunto de eventos é, sem dúvida, parte do esforço político-diplomático consciente e estratégico da parte do novo governo para assegurar a um rol de parceiros internacionais que o retorno do Brasil seria mais do que promessa ou pura retórica. Por outro, tal presença se mostrou especialmente simbólica em um ano em que os espaços multilaterais, já bastante carentes de legitimidade, foram pouco prestigiados por muitos dos líderes das maiores potências mundiais, não apenas dada a crescente rivalidade entre algumas delas, mas também dada a crescente fragilização dos espaços multilaterais, sobretudo onusianos, nos últimos anos (Mackinnon, Gramer & Muñoz 2023).

Para além das viagens, houve retomada concreta de pautas diplomáticas historicamente importantes ao país. No campo do desenvolvimento, o Brasil indicou a ex-presidente Dilma Rousseff para chefiar o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), criado pelo BRICS e com sede em Shangai. Tal indicação, cujo simbolismo político é inegável, pode dar mais robustez à participação do Brasil nos rumos estratégicos do banco, bem como alavancar o peso político do próprio banco no ecossistema de instituições financeiras internacionais. Ainda nessa agenda, o Brasil deu mostras de entender o peso e o valor de sua presidência no G20, ao longo do ano de 2024, em um mundo em que o grupo cada vez mais assume um protagonismo em distintas questões ligadas à governança global, muito além das questões econômico-financeiras que ensejaram a criação do grupo no início dos anos 2000. O enfoque dado a três agendas – luta contra a pobreza, fome e desigualdade; desenvolvimento sustentável; e reforma do multilateralismo – reflete agendas em que o país tem interesse, experiência e credibilidade para contribuir e até mesmo liderar esforços multilaterais (Waisbich 2024b).

Outro exemplo de virada pode ser visto na pauta ambiental-climática. Elemento importante já na campanha, o novo governo rapidamente deu mostras, tanto na política doméstica quanto na política externa, de que essa seria uma agenda importante. Como mencionado, em agosto o Brasil sediou a Cúpula da Amazônia, em Belém, buscando retomar o diálogo entre chefes de Estado no âmbito da OTCA, há muito estagnado. Oficializou também sua candidatura à

sede da COP 30 do clima, uma vez mais colocando o estado do Pará como sede. Mais do que um esforço de recuperação de imagem, a estratégia já rendeu frutos, pois o Brasil captou um valor inédito de R\$ 726 milhões para o Fundo Amazônia em 2023 (ver Barbiéri & Sarmento 2024).

Aqui a reconstrução, via reinserção e projeção, esbarra em inúmeros desafios, alguns de ordem doméstica e outros de política externa, bem como do alinhamento entre ambos. Para tornar-se a “potência verde” que promete ser, o novo governo deverá, entre outras ações, lograr manter as taxas de desmatamento em queda; criar estruturas permanentes para evitar novas invasões e exploração ilegal de recursos naturais em áreas protegidas e terras indígenas; colocar em prática o plano de reflorestamento na Amazônia e no Cerrado; alavancar a agricultura de baixo carbono; e reduzir a exploração petrolífera. Já na seara internacional, alguns dos desafios são: dar seguimento às decisões da Cúpula da Amazônia; aprimorar a coordenação política, operacional e diplomática com os vizinhos, sobretudo a Colômbia; dar concretude à proposta de aliança de países detentores de florestas tropicais; apoiar as iniciativas lideradas por outros países em desenvolvimento em torno da transição justa (incluindo a questão do perdão das dívidas para países em desenvolvimento climaticamente vulneráveis), bem como incluir de maneira mais estruturada a questão climática na pauta de cooperação internacional e cooperação internacional para desenvolvimento do país.

Por fim, um último exemplo do renovado esforço de projeção do Brasil pode ser visto na agenda de paz e segurança. Por um lado, o novo governo buscou participar de esforços internacionais para reduzir as hostilidades em dois grandes conflitos da atualidade: Rússia-Ucrânia e Israel-Gaza. Em ambos os casos, o Brasil ofereceu apoio para construção de espaços de diálogo e mediação. No caso da guerra no Oriente Médio, o país demonstrou liderança no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas para costurar um cessar-fogo ainda em outubro de 2023, que acabou vetado, bem como deu seu apoio ao caso levado pela África do Sul à Corte Internacional de Justiça (CIJ) que continha pedido de medidas provisórias relacionadas ao fim das hostilidades. As ações do Brasil nos conflitos acima deram poucos frutos, o que não surpreende dadas a complexidade desses conflitos e a distância geográfica (e político-estratégica) do Brasil com as partes beligerantes. Embora as ações do país tenham tido pouco efeito nas dinâmicas *in loco*, elas geraram conversas – e também alguns ruídos – político-diplomáticos dentro e fora do país. Algumas dessas conversas são importantes, pois revelam dilemas político-diplomáticos relevantes para o Brasil no século XXI, incluindo os desafios de construir um chamado “não alinhamento ativo” (Fortin, Heine & Ominami 2023).

Trata-se de desafios para os quais nem o atual governo, nem a comunidade de política externa, encontraram uma solução e com os quais o governo terá que negociar e comunicar internamente e externamente de forma mais clara e consistente. Nesse conjunto de debates, talvez o pior ruído tenha advindo das declarações de Lula, depois endossada por outros membros do governo, de que o Tribunal Penal Internacional (TPI) era uma corte pouco legítima dado seu seletivo tratamento do conflito entre Rússia e Ucrânia, e que o Brasil inclusive deveria reconsiderar sua participação no órgão. Tal declaração contrasta com o apoio histórico do Brasil ao TPI e ao Direito Internacional Humanitário, bem como com a posição tomada pelo Brasil meses depois ao legitimar o papel de outra corte internacional, a CIJ, em outro conflito em curso entre Israel e o grupo palestino Hamas, em Gaza.

Mais do que as idas e vindas no posicionamento em relação ao conflito na Ucrânia, a fala crítica em relação ao TPI é reveladora de um desafio à política externa da atual gestão – um desafio que não é apenas de comunicação, ou alinhamento entre Presidência, Itamaraty e Esplanada, mas também de geração de consensos estratégicos, a começar pelo Executivo Federal. Apesar de conter críticas pertinentes aos desequilíbrios de poder na esfera internacional ou à seletividade do sistema onusiano de segurança coletiva e na aplicação do direito internacional, o posicionamento público do alto escalão, provocativo nos termos e no tom, pouco contribuiu para solucio-

Apesar de conter críticas pertinentes aos desequilíbrios de poder na esfera internacional ou à seletividade do sistema onusiano de segurança coletiva e na aplicação do direito internacional, o posicionamento público do alto escalão, provocativo nos termos e no tom, pouco contribuiu para solucionar o problema diagnosticado. Por outro lado, tais falas relativizam e fragilizam princípios caros ao país, tanto em sua Constituição como na política externa, inclusive o de independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, bem como deslegitimam a aposta histórica que o Brasil fez e segue fazendo no direito internacional e no multilateralismo.

nar o problema diagnosticado. Por outro lado, tais falas relativizam e fragilizam princípios caros ao país, tanto em sua Constituição como na política externa, inclusive o de independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, bem como deslegitimam a aposta histórica que o Brasil fez e segue fazendo no direito internacional e no multilateralismo. Pior, geram a impressão de que o Brasil, que tanto acusa (de maneira acertada) o Ocidente de hipocrisia (Spektor 2023), também sofre do mesmo mal. Tal ruído, no que tange ao posicionamento nos conflitos na Eurásia e no Oriente Médio, contrasta com as ações certeiras e contundentes do Itamaraty e do assessor internacional da Presidência, o ex-chanceler Celso Amorim, na mediação do contencioso fronteiriço entre Venezuela e Guiana, no fim do ano, demonstrando uma vez mais a autoridade e capacidade do Brasil de agir junto a países da região para evitar a eclosão de um conflito armado entre os dois vizinhos, evitando também a intervenção de potências estrangeiras (ver Landim 2023).

Os exemplos citados acima trazem à tona um terceiro e último aspecto a ser salientado na atual agenda de reconstrução da política externa brasileira: a questão da coerência. Ao empregar a noção de coerência aqui, ecoamos uma vez mais o já consolidado campo na análise de política externa que concebe e investiga a política externa de países como o Brasil como política pública produzida (por meio de disputas e negociações) em um Estado democrático (Hill 2003; Milani & Pinheiro 2017; Waisbich 2021). Por um lado, é sabido que potências emergentes e médias, como o Brasil, cujo grande ativo a ser cultivado são o *soft power* e o *status*, são mais sensíveis e também mais cobradas por suas ambiguidades e incoerências em matéria de política externa. Em outras palavras, os dilemas e *trade-offs* de política externa são muitos, e os custos políticos e reputacionais abundam (Lopes, Casarões & Gama 2020; van der Westhuizen & Milani 2019).

É certo que, no debate político-diplomático internacional, o que por vezes é descrito como “incoerência”, “ambiguidade” ou até mesmo “irresponsabilidade” na ação diplomática de países como o Brasil, sobretudo por parte das potências existentes, pode também ser visto como reflexo da politização da própria ascensão desses mesmos países ao rol de potências e cogestores da ordem internacional (Buzan 2023). Nesse sentido, a acusação de incoerência no posicionamento de países como o Brasil serve como um instrumento discursivo, sobretudo por parte de potências já estabelecidas, de socialização, estigmatização e até mesmo coerção de potências emergentes para que estas se alinhem com normas, princípios e práticas hegemônicas (Kenkel, Destradi 2019; Adler-Nissen & Zarakol 2020).

Já no debate de política externa em âmbito doméstico, a questão da coerência/incoerência revela outra dinâmica de politização. Nas últimas décadas, e

em consequência do caráter cada vez mais distributivo da política externa desde a redemocratização (Lima 2000; Milani Pinheiro 2017), o debate público e político em temas de política externa no Brasil expandiu consideravelmente, ganhando inclusive visibilidade inédita em debates eleitorais (Faria 2008). Para alguns, a politização é tamanha, que se tornou “ruidosa” (Lopes 2011; Waisbich 2020), sobretudo durante as primeiras gestões petistas, em resposta ao crescente ativismo presidencial de Lula da Silva, desqualificado por críticos e opositores na mídia e no Congresso (Cason & Power 2009).

Pode-se dizer que uma nova faceta da politização doméstica da política externa foi vista durante o governo de Jair Bolsonaro, deixando consequências profundas, algumas delas ironicamente “democratizantes” no sentido de aproximar ainda mais a política externa, esta política *suis generis* (Milani & Pinheiro 2012), da vida e dos debates públicos do país, bem como de um rol maior de atores estatais, não estatais e subnacionais agindo diplomaticamente em paralelo ou contraponto ao governo federal (Alencastro & Waisbich 2022; Waisbich 2024a). Seja na dimensão internacional, seja na dimensão doméstica, a busca por coerência é central para o sucesso de uma política externa de um país democrático do Sul, como o Brasil, aspirando a consolidar seu papel e atuação como *global player*.

Por outro lado, a ideia de coerência, tal como proposta aqui, remete também ao conceito de “coerência de políticas” (*policy coherence*) na produção de políticas públicas. O conceito de coerência de políticas é bastante utilizado no debate sobre desenvolvimento internacional para problematizar as ações de países doadores de ajuda, que, por um lado, desembolsam volumosos montantes em ajuda ao desenvolvimento em forma de financiamento a projetos e serviços *in loco* para aliviar a pobreza e construir capacidades em países beneficiários localizados no Sul Global e, por outro, possuem políticas comerciais, de investimento ou migratórias que fragilizam ou até mesmo invalidam muitos desses mesmos esforços (Carbone 2012; Keijzer 2012; Waisbich 2024b).

Ainda que bastante empregado no debate político e de políticas sobre desenvolvimento, o conceito é igualmente produtivo em sua interface com as discussões sobre produção e processo decisório em política externa tratadas neste artigo. Aqui a dimensão de formulação e a discussão sobre instrumentos de planejamento estratégico e planejamento diplomático são particularmente interessantes. Esse não é um debate novo no Brasil (Asano & Waisbich 2014; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos 2017; Belli & Nasser 2018), mas tais conversas pouco avançaram nos últimos anos, sobretudo em um contexto de permanente crise política e econômica, seguida de anos de desmonte e retrocesso. Os esfor-

ços de reconstrução em voga devem, portanto, serem capazes de retomar a reflexão de planejamento diplomático interna ao Itamaraty, bem como construir os espaços e canais para o diálogo e alinhamento estratégico entre o Itamaraty e a Presidência, e entre eles e outros ministérios e a comunidade de política externa mais ampla, nas mais variadas agendas. Destaca-se aqui não apenas o diálogo com as pastas lideradas por nomes políticos de peso e já tradicionalmente envolvidas na produção de política externa – como a Fazenda, de Fernando Haddad (PT), que trata de distintas pautas econômicas e com interface internacional; o Planejamento, de Simone Tebet (MDB), que trata de pautas como as contribuições para organismos internacionais e esforços de construção de infraestrutura regional – mas também com pastas cujas temáticas transversais são bastante globalizadas, como o Meio Ambiente e Mudança do Clima, Agricultura e Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, entre outras.

Mais do que respostas, o debate sobre coerência traz novas perguntas e aponta para uma real necessidade de reflexão, dentro e fora do governo, acerca dos contornos da reinserção e projeção do Brasil em um mundo em rápida transformação, sujeito a múltiplas crises (*polycrisis*) ou a um permanente estado de crise (*permacrisis*). Em tempos de recursos materiais, políticos e simbólicos escassos, e no marco de uma estratégia de inserção internacional marcada pelo universalismo e pela diversificação, quais ajustes e prioridades devem ser feitos? O que significa a busca por uma política externa autônoma no atual contexto de crescente polarização política internacional e permanente estado de crise? O que o Brasil deve fazer para navegar a rivalidade entre China e Estados Unidos e suas implicações para a região e para o mundo? Ainda à luz dos atuais esforços de reconstrução na esfera doméstica e das capacidades instaladas, em que medida o Brasil consegue dar conta de ser um *global player* e um arquiteto da integração, paz e prosperidade na América Latina? Quais são as agendas multilaterais em que o país tem vontade, autoridade e capacidade de contribuir e liderar?

Mais do que respostas, o debate sobre coerência traz novas perguntas e aponta para uma real necessidade de reflexão, dentro e fora do governo, acerca dos contornos da reinserção e projeção do Brasil em um mundo em rápida transformação, sujeito a múltiplas crises (polycrisis) ou a um permanente estado de crise (permacrisis).

RECONSTRUINDO A AGENDA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Nesta seção buscamos aplicar a proposta analítica descrita acima para o caso específico da agenda de cooperação para o desenvolvimento, uma dentre as possíveis pautas estratégicas em que o país já demonstrou, em um passado recente, ter autoridade e capacidade para inovar (Abdenur 2014; Milhorange & Soule-Kohndou 2017; Waisbich 2023a). Instrumento incontestável de *soft power* e importância estratégica na busca por *status* e reconhecimento internacional (Faria 2012; Milani & Lopes 2014; Suyama, Waisbich & Leite 2016; Coelho & Inoue 2018; Esteves, Jumbert & de Carvalho 2020), a cooperação para o desenvolvimento também se tornou fonte de projeção e até mesmo aprendizado técnico para algumas burocracias, sobretudo na área social (Waisbich 2024a).

Vítima da instabilidade político-diplomática vivida pelo país na segunda metade da década de 2010 e fortemente marginalizada na última gestão, a cooperação para o desenvolvimento não desapareceu, mas reduziu drasticamente em termos materiais e simbólicos (Lima, Waisbich & Serafim 2022; Luiz & Milani 2022; Waisbich, Luiz & Faria 2022). Ações e projetos coordenados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e iniciativas de cooperação Sul-Sul trilateral em parceria com entidades do Sistema ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa Alimentar Mundial (WFP) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), diminuíram, ainda que não tenham sido completamente extintos (Morais de Sá & Silva 2021; Waisbich 2022). Também a coleta e a publicação de dados sobre a cooperação brasileira, coordenadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2010, mantiveram-se ativas, mas as informações compiladas pouco influenciaram nos rumos de uma cooperação que permaneceu ativa ainda que de modo discreto, quase despercebido (Waisbich 2022; 2023a).

Ironicamente, em tempos de desmonte, o *soft power* da cooperação brasileira e da trajetória do país em compartilhar suas políticas e tecnologias sociais com outros países serviu como ferramenta na mobilização de algumas burocracias, para tentar resguardar algumas políticas ameaçadas de desmonte (Waisbich 2024a). Nesse contexto, ainda que tenha resistido a processos mais radicais de desmonte, a cooperação para o desenvolvimento perdeu grande parte de seu valor como instrumento estratégico de política externa, seja na diplomacia do conhecimento, seja no âmbito do estreitamento das relações do Brasil com parceiros no eixo Sul-Sul, bem como com países desenvolvidos e o Sistema ONU, com quem o Brasil colabora nessa agenda, sobretudo na modalidade trilateral (Puente 2010; Agência Brasileira de Cooperação 2016).

Dado esse contexto, em que constitui, ou deveria constituir, a reconstrução da agenda e do portfólio de ações de cooperação para o desenvolvimento brasileiro? A fim de fortalecer novamente o papel estratégico da cooperação internacional para o desenvolvimento nas relações internacionais do país, os processos de reconstrução do atual governo precisarão endereçar uma série de reformas pendentes, muitas delas já identificadas e debatidas ao longo do período de expansão da cooperação na década passada, e que ficaram paradas desde então. Dentre as possíveis reformas, tem-se a adoção de uma lei sobre Cooperação Internacional, cujo projeto tem sido objeto de debate na Esplanada ao menos desde o governo de Dilma Rousseff. Um tal projeto, que também foi encampado pelo chanceler Aloysio Nunes durante seu breve tempo como ministro das Relações Exteriores durante o governo interino de Michel Temer (2016-2018) (ver Ferreira 2017) e buscava o estabelecimento de uma Política Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, acabou nunca sendo enviado ao Congresso Nacional.

Tal marco jurídico-institucional permitiria ao atual governo, e aos próximos, não apenas solidificar as estruturas e os instrumentos de política pública para viabilizar ações de cooperação e criar mecanismos mais permanentes de diálogo interinstitucional e social na matéria (Waisbich 2023b), mas também facilitaria os esforços de priorização estratégica nessa agenda, no sentido de redefinição e reactualização das áreas temáticas e geográficas nas quais o Brasil quer focar seus esforços de cooperação. Não se trata de algo inteiramente novo nem tampouco de uma proposta descabida, não havendo contradição entre o modelo de “cooperação por demanda” (orientador da cooperação brasileira Sul-Sul) e uma maior estruturação da oferta brasileira com base no conhecimento do que podemos e queremos ofertar a países parceiros (Milani 2017; Puente 2010). Uma maior clareza das prioridades no lado da oferta sem dúvida também ajudaria os ministérios e as agências setoriais,

A fim de fortalecer novamente o papel estratégico da cooperação internacional para o desenvolvimento nas relações internacionais do país, os processos de reconstrução do atual governo precisarão endereçar uma série de reformas pendentes, muitas delas já identificadas e debatidas ao longo do período de expansão da cooperação na década passada, e que ficaram paradas desde então.

atuando como agências implementadoras da cooperação internacional do Brasil, a planejar e criar capacidades internas para agir como cooperantes, evitando algumas das tensões e desgastes observados no passado (Farias 2019; Waisbich 2020).

Desde o início dos anos 2000, ainda durante os primeiros mandatos do PT, o governo oficializou (ao menos no nível do discurso) como foco de sua atuação nesse campo a cooperação técnica para o desenvolvimento de capacidades “humanas, institucionais e produtivas” (Agência Brasileira de Cooperação 2016). Para guiar sua ação, o Itamaraty, por meio da ABC, adotou como prioridade em suas ações de cooperação: a) compromissos assumidos em viagens do presidente da República e do chanceler; b) países da América do Sul; c) Haiti; d) países da África, em especial os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), e Timor-Leste; e) demais países da América Latina e Caribe; f) apoio à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (por meio de suas respectivas agências) e organismos internacionais (citado em Puente 2010).

No entanto, na ausência de uma lei ou política nacional formais, a cooperação brasileira não necessariamente seguiu ou conseguiu sustentar tais prioridades e tampouco as detalhou mais, no sentido de guiar a atuação de embaixadas no exterior e/ou das agências nacionais cooperantes. A discussão das prioridades não desapareceu de cena durante o contexto de turbulência político-econômica. Já sob crescente questionamento interno acerca do valor e da relevância da cooperação, sobretudo Sul-Sul, para o país (Waisbich 2020), a ABC publicou em 2016 um “documento de estratégia” no qual buscava publicizar sua visão, modo de atuação e prioridades estratégicas, reiterando, por exemplo, o foco geográfico da cooperação técnica prestada pelo Brasil com parceiros na América Latina, Caribe e África. Nesse mesmo documento, a ABC detalha também o que descreve como “benefícios da cooperação para o Brasil”, dentre os quais estão: projeção internacional; visibilidade em áreas de ponta; legitimidade e aprimoramento das políticas públicas no âmbito nacional; interação com países desenvolvidos, organismos internacionais e regionais; ganhos estratégicos em foros internacionais.

Dado o atual contexto de reconstrução, cabe aqui uma reflexão acerca de eventuais atualizações desse documento estratégico não apenas para a ABC, mas para toda a Esplanada, bem como uma atualização das prioridades, modalidades e instrumentos à luz de um novo contexto internacional, sobretudo no que tange também a setores e áreas temáticas e não apenas a regiões geográficas prioritárias. De fato, nos últimos anos, alguns ministérios setoriais e a própria ABC avançaram em reflexões internas sobre políticas de cooperação setoriais, dentre as quais uma política brasileira de cooperação em segurança alimentar e nutricional, esta

última também sendo pensada desde o CONSEA. Em paralelo, dada a inegável importância da questão climática no Brasil e no mundo, há cada vez mais interesse em aproximar as agendas de desenvolvimento e meio ambiente, trazendo à tona a possibilidade de desenvolvimento de um rol de ações de cooperação técnica Sul-Sul em temas como agricultura de baixo carbono, proteção e restauração de florestas tropicais, luta contra a desertificação, entre outras.

Por fim, também na arena multilateral, o novo governo pode e deve buscar reconstruir sua capacidade de inovação político-normativa e operacional. Nesse sentido, e no marco dos acalorados debates sobre reforma das instituições financeiras internacionais e do financiamento para o desenvolvimento econômico e a questão climática, qual visão estratégica o Brasil pretende levar aos bancos multilaterais dos quais é membro e nos quais possui capacidade de influência? No caso do NDB, e partindo da experiência do próprio BNDES, qual é a visão brasileira acerca do papel que bancos podem desempenhar na promoção de novos paradigmas e novas práticas de financiamento sustentáveis?

Essa série de exemplos ilustram a necessidade, para além das reformas internas e do restabelecimento de parcerias e planos de trabalho com governos e organismos multilaterais, de uma reativação da dimensão propositiva, sobretudo no âmbito político-normativo, da atuação brasileira nesse campo (Abdenur 2014; Waisbich 2023a). Isso incluiria uma retomada do empreendedorismo diplomático para propor novos modelos e práticas de cooperação, inclusive por meio de um engajamento consistente e robusto nos debates sobre implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobre mensuração e avaliação da cooperação Sul-Sul e sobre a reforma da arquitetura de financiamento ao desenvolvimento. Ao longo do ano de 2023, o novo governo demonstrou ter vontade de retomar seu protagonismo e sua capacidade de inovação nesse campo, com uma série de ações e propostas que, ainda que incipientes, apontam nesse sentido.

No marco da retomada do diálogo com parceiros no continente africano, o governo anunciou um novo conjunto de ações de cooperação entre Brasil e Angola, que aliam desenvolvimento e adaptação climática em áreas atingidas pela seca (Agência Brasileira de Cooperação 2023). No espaço regional, tem-se a maior priorização da cooperação política e técnica entre países amazônicos em temas de desenvolvimento sustentável, reconhecendo a importância do fortalecimento do diálogo Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável na Amazônia em novas áreas para além das anteriormente exploradas, como a gestão de recursos hídricos. A inclusão da Amazônia no portfólio da cooperação brasileira para o desenvolvimento responde ao reconhecimento do caráter estratégico e transversal da proteção da floresta amazônica, talvez o maior ativo geopolítico do Brasil na atualidade (Teixeira & Toni 2022).

Internamente, foi criado o Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo no IPEA, a fim de centralizar projetos ligados ao tema do desenvolvimento internacional antes dispersos na instituição – como o projeto Cobradi de mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil; a representação do Brasil em fóruns de *think tanks* em grupos como IBAS, BRICS e G20; e projetos de avaliação e compartilhamento de políticas de desenvolvimento inclusivo no Brasil e no resto do Sul Global (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2023). Nessa nova configuração, sem dúvida mais ambiciosa do que a anterior, o tema do desenvolvimento internacional (e sobretudo do desenvolvimento internacional *inclusivo e sustentável*) tende a ganhar relevância não apenas dentro do IPEA, mas também na Esplanada, contribuindo para a geração de evidências para a tomada de decisão e implementação de ações nesse campo. Ainda que incipiente, esse conjunto de iniciativas ilustra esforços em andamento que, se ampliados e consolidados nos próximos anos, podem dar coerência e robustez à promessa de reconstrução nessa agenda.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar os esforços de reconstrução da política externa ao longo do primeiro ano de mandato do governo Lula da Silva, em 2023. Partindo de uma discussão conceitual sobre esforços de reconstrução de políticas públicas após períodos de desmonte, o texto oferece um marco analítico para pensar como os esforços em curso se materializam no caso da política externa brasileira, de forma ampla, e no caso das ações do país na agenda do desenvolvimento internacional, mais especificamente.

[A] agenda de cooperação para o desenvolvimento oferece a ilustração de uma seara em que a reconstrução de um arcabouço político-institucional e a reativação e remobilização de redes de atores nacionais com conhecimento e experiência nessa agenda podem gerar frutos para a política externa brasileira e para o país, de forma mais ampla. Trata-se de uma agenda na qual o Brasil tem capacidade e autoridade para fazer a diferença e liderar pelo exemplo, de forma estratégica e sem necessitar empreender muitos recursos orçamentários.

Enquanto exercício analítico, o artigo traz insumos para reflexões e ações em curso, dentro e fora da academia, que buscam repensar o lugar do Brasil em mundo em transformação, caracterizando o atual projeto de reconstrução da política externa no marco de um esforço mais amplo de recomposição das capacidades estatais nessa área, bem como de reinserção e renovada projeção internacional do Brasil. Ao fazê-lo, o artigo aponta para os desafios de coerência de política, no sentido das potencialidades e limites de um renovado ativismo diplomático nas mais variadas agendas e fóruns multilaterais, bem como no sentido do planejamento estratégico e diplomático da política externa brasileira, em um contexto complexo marcado por recursos escassos em âmbito doméstico, por politização e polarização política, tanto em âmbito doméstico como internacional, e por uma grande instabilidade internacional.

Diante desse cenário, a agenda de cooperação para o desenvolvimento oferece a ilustração de uma seara em que a reconstrução de um arcabouço político-institucional e a reativação e remobilização de redes de atores nacionais com conhecimento e experiência nessa agenda podem gerar frutos para a política externa brasileira e para o país, de forma mais ampla. Trata-se de uma agenda na qual o Brasil tem capacidade e autoridade para fazer a diferença e liderar pelo exemplo, de forma estratégica e sem necessitar empreender muitos recursos orçamentários. Mais do que uma necessidade, os esforços de reconstrução são uma oportunidade para que as ações do Brasil nessa agenda recebam um renovado impulso de reforma rumo à sua efetiva consolidação no rol de instrumentos de política pública do país, buscando reconstruir, reinserir, projetar e dar maior coerência a este que é um conjunto promissor, mas, sem dúvida, ainda desarticulado, de ações na agenda de desenvolvimento internacional. ■

Referências Bibliográficas

- Abdenur, Adriana E. 2014. "Emerging Powers as Normative Agents: Brazil and China within the UN Development System." *Third World Quarterly* 35 (10): 1876–1893. <http://www.jstor.org/stable/24523177>.
- Adler-Nissen, Rebecca & Ayşe Zarakol. 2020. "Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Merger of Its Discontents." *International Organization* 75 (2): 611-634. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000454>.
- Agência Brasileira de Cooperação. 2016. *Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*. Ministério de Relações Exteriores, República Federativa do Brasil. <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/684>.
- Agência Brasileira de Cooperação. 2023. *O Programa de Desenvolvimento de Regiões Irrigadas e Políticas de Agricultura Familiar de Angola tem início*. Ministério de Relações Exteriores. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/tem-inicio-o-programa-de-desenvolvimento-de-regioes-irrigadas-e-politicas-de-agricultura-familiar-de-angola>.
- Alencastro, M. & Laura T. Waisbich. 2022. "A jangada brasileira." In *Reconstrução: O Brasil nos anos 20*, Felipe Salto, João Villaverde & Laura Karpuska (eds), 452-474. São Paulo: Saraiva.
- Asano, C. & Laura T. Waisbich. 2014. "Livro Branco: O Itamaraty está mudado?" *Le Monde Diplomatique Brasil* 79: 19. <https://diplomatique.org.br/livro-branco-o-itamaraty-esta-mudado/>.
- Barbiéri, Luiz Felipe & Nathalia Sarmiento. 2024. "Após 4 anos zerado, Fundo Amazônia recebeu R\$ 726 milhões em 2023 e negocia mais R\$ 3,1 bilhões, diz governo." *G1*, 1 fevereiro de 2024. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/02/01/fundo-amazonia-recebeu-r-726-milhoes-em-2023-e-negocia-mais-r-31-bilhoes-diz-governo.ghtml>.
- Belém Lopes, Dawisson, Thales Carvalho & Vinicius Santos. 2022. "Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's 'More-Bark-Than-Bite' Brazil." *Global Studies Quarterly* 2 (4): 1-14. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac078>.
- Belli, Benoni & Filipe Nasser. 2019. *The Road Ahead: The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2023a. "Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023." *Gov.br*, 2 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. 2023b. "Brasil quita dívidas com organismos internacionais em 2023." *Gov.br*, 4 de janeiro de 2024. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/brasil-quita-dividas-com-organismos-internacionais-em-2023>.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. 2023c. "Governo brasileiro paga cerca de R\$ 3,8 bilhões em dívidas com organismos internacionais." *Gov.br*, 06 de dezembro de 2023. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-brasileiro-paga-cerca-de-r-3-8-bilhoes-em-dividas-com-organismos-internacionais>.
- Brito, Adriane Sanctis de, et al. 2022. *O caminho da autocracia - estratégias atuais de erosão democrática*. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT). <https://laut.org.br/wp-content/uploads/2022/08/o-caminho-da-autocracia-LAUT.pdf>.
- Burges, Sean W. 2012. "Brazil: Making Room at the Main Table." In *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, Routledge, 109–119. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203807804-13/brazil-sean-burges>.
- Buzan, Barry. 2023. "Deep Pluralism as the Emerging Structure of Global Society." In *Pluralism and World Order*, F. Zhang (Ed.), 29-52. Singapore: Springer Nature Singapore. <https://www.springerprofessional.de/en/deep>

pluralism-as-the-emerging-structure-of-global-society/24089240.

Caleiro, João Pedro. 2019. "Itamaraty faz 'política da destruição', diz ex-embaixador Rubens Ricupero." *Revista Exame*, 15 de abril de 2019. <https://exame.com/brasil/itamaraty-faz-politica-da-destruicao-diz-ex-embaixador-rubens-ricupero/>.

Carbone, Maurizio. 2012. "Beyond Aid: Policy Coherence and Europe's Development Policy." *Revue internationale de politique de développement* 3. <https://doi.org/10.4000/poldev.1015>.

Casarões, Guilherme & Déborah B. L. Farias. 2021. "Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order." *Cambridge Review of International Affairs* 35 (5): 741–761. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>.

Cason, Jeffrey W. & Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era." *International Political Science Review* 30 (2): 117–140. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>.

Climainfo. 2023. *Cúpula das Três Bacias: o que esperar da aliança entre as três principais florestas tropicais do mundo?* <https://climainfo.org.br/2023/10/25/cupula-das-tres-bacias-o-que-esperar-da-alianca-entre-as-tres-principais-florestas-tropicais-do-mundo/>.

Coelho, Natália & Cristina Yumie Aoki Inoue. 2018. "When Hunger Meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy." *Meridiano 47 - Journal of Global Studies* 19. <http://dx.doi.org/10.20889/M47e19011>.

Esteves, Paulo, Maria Gabrielsen Jumbert & Benjamin de Carvalho. 2020. *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. Brasília: Journal for Brazilian Studies.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2008. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil." *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 80–97. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. "A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção

internacional: Brasil e Venezuela comparados." *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares* 14 (2): 335–371. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554>.

Faria, Déborah B. L. 2018. "Brazil 's South-South Development Cooperation: Principles and Experiences of the Domestic Bureaucracy." *Public Administration and Development* 39 (4–5): 174–181. <https://doi.org/10.1002/pad.1825>.

Ferreira, Aloysio Nunes. 2017. "30 anos de trabalho e êxitos." *Folha de São Paulo*, 25 de maio de 2017. <http://folha.com/no1887173>.

Gabinete de Transição Governamental. 2022. *Gabinete de Transição Governamental. Relatório Final*. Brasília: Gabinete de Transição Governamental 2022. <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>.

Guedes-Neto, João Victor & B. Guy Peters. 2021. "Working, Shirking and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil." In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, M. W. Bauer & B. G. Peters et al. (eds.), 221–245. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009023504.011>.

Haubert, Mariana. 2024. "Itamaraty quer reforçar presença brasileira na África." *Poder 360*, 1 fevereiro 2024. <https://www.poder360.com.br/governo/itamaraty-quer-reforcar-presenca-brasileira-na-africa/>.

Fortin, Carlos, Jorge Heine & Carlos Ominami. 2023. *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. London: Anthem Press, an imprint of Wimbledon Publishing Company.

Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2023. *International Policy Centre do Ipea retoma as atividades e lança novo sítio eletrônico*. Gov. br, 11 de abril de 2023. <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13666-international-policy-centre-do-ipea-retoma-as-atividades-e-lanca-novo-sitio-eletronico#:~:text=%22O%20Centro%20>

Internacional%20de%20Pol%C3%ADticas,e%20organismos%20internacionais%22%2C%20disse%20a.

Instituto Diplomacia para Democracia. 2022. *Renascença: política externa pós-bolsonarista*. Brasil: Diplomacia para Democracia.

Keijzer, Niels. 2012. *The Future of Development Cooperation: From Aid to Policy Coherence for Development?* Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM). https://www.idos-research.de/uploads/media/ECDPM_assisesBE_plenary_English.pdf.

Kenkel, Kai Michael & Sandra Destradi. 2019. "Explaining Emerging Powers' Reluctance to Adopt Intervention Norms: Normative Contestation and Hierarchies of Responsibility." *Revista Brasileira de Política Internacional* 62 (1): e002. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900102>.

Landim, Raquel. 2023. "Venezuela e Guiana renunciaram ao uso da força e escalada foi contida, diz Amorim à CNN." *CNN Brasil*, 15 de dezembro de 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/venezuela-e-guiana-renunciaram-ao-uso-da-forca-e-escalada-foi-contida-diz-amorim-a-cnn/>.

Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior." *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303. http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf.

Lima, Thiago, Laura T. Waisbich & Lizandra Serafim. 2022. "One Single Agriculture': Dismantling Policies and Silencing Peasant Family Farmers in Brazilian Foreign Policy (2016-2022)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 65 (2): e018. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200218>.

Lopes, Dawisson Belém. 2011. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa." *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (1): 67–86. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005>.

Lopes, Dawisson Belém, Guilherme Casarões & Carlos Frederico Gama. 2019. "A Tragedy of Middle Power Politics: Traps in Brazil's Quest for Institutional Revisionism." In *Status and the Rise of Brazil*, P. Esteves, M. Gabrielsen Jumbert & B. de Carvalho (eds.), 51–69.

Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_4.

Lotta, Gabriela S. et al. 2023. "A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o governo Bolsonaro." *Revista Brasileira de Ciência Política* 40: e266094. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>.

Luiz, Juliana R. & Carlos R. S. Milani. 2022. "Brazilian Foreign Policy and Family Farming: Internationalisation Processes through the Analysis of 'Forums and Arenas'." *Contexto Internacional* 44 (1): e20200101. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224401e20200101>.

Macedo, Gustavo. 2021. "Climate Security, the Amazon, and the Responsibility to Protect." *Brazilian Political Science Review* 15 (3): e0007. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100020007>.

Machado, Renato. 2023. "Mauro Vieira assume Itamaraty e fala em retrocesso sem precedentes sob Bolsonaro." *Folha de São Paulo*, 2 de janeiro de 2023. https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/mauro-vieira-assume-itamaraty-e-reforca-missao-de-reconstruir-diplomacia-brasileira.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo.

Mackinnon, Amy, Robbie Gramer & Avian Muñoz. 2023. "What to Expect When You're Expecting the U.N. General Assembly." *Foreign Policy*, 14 de setembro de 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/09/14/united-nations-general-assembly-2023-zelensky-development-climate/>.

Milani, Carlos R. S. 2017. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. 1ª edição ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação. <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/729>.

Milani, Carlos R. S. & Roberta Nunes Lopes. 2014. "Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012." *Carta Internacional* 9 (1): 59-78. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/121>.

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

Milani, Carlos R. S. & Leticia Pinheiro. 2016. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its

- Analytical Challenges." *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 278–296. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.
- Milhorance, Carolina. 2022. "Policy Dismantling and Democratic Regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition Politics, Ideas, and Underlying Discourses." *Review of Policy Research* 39 (6): 752–770. <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>.
- Milhorance, Carolina & Folashade Soule-Kohndou. 2017. "South-South Cooperation and Change in International Organizations." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 23 (3): 461–481. <https://doi.org/10.1163/19426720-02303008>.
- Morais de Sá e Silva, Michelle. 2021. "South–South Cooperation Resilience in Brazil: Presidential Leadership, Institutions and Bureaucracies." *Third World Quarterly* 42 (10): 2353–2371. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951199>.
- Puente, Carlos Alfonso Iglesias. 2010. *Cooperação técnica horizontal como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD - no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-287-cooperacao_tecnica_horizontal_brasileira_como_instrumento_de_politica_externa_a.
- Sabourin, Eric, Clara Craviotti & Carolina Milhorance. 2020. "The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina." *International Review of Public Policy* 2 (1): 45–67. <https://doi.org/10.4000/irpp.799>.
- Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. 2017. *Brasil. Um país em busca de uma grande estratégia: Relatório de Conjuntura*. Brasília: Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Degaut-2/publication/318079809_Brasil_Um_Pais_em_Busca_de_uma_Grande_Estrategia/links/5957c3c90f7e9ba95e0fdf88/Brasil-Um-Pais-em-Busca-de-uma-Grande-Estrategia.pdf.
- Shankland, Alex, Melissa Pomeroy & Marina Bolfarine Caixeta. 2023. "Brazil's Return: International Cooperation for Food Security." *Institute of Development Studies*, 1 de setembro de 2023. <https://www.ids.ac.uk/opinions/brazils-return-international-cooperation-for-food-security/>.
- Silva do Monte, Déborah & Matheus de Carvalho Hernandez. 2023. "'Terribly Christian.' Foreign policy on Human Rights under the Bolsonaro Administration." *SUR. International Journal on Human Rights* 32. <https://sur.conectas.org/en/terribly-christian/>.
- Spektor, Matias. 2023. "The Upside of Western Hypocrisy." *Foreign Affairs*, 21 de julho de 2023. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/upside-western-hypocrisy-global-south-america>.
- Suyama, Bianca, Laura T. Waisbich & Lara Costa Leite. 2016. "Brazil as a Development Partner under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities." In *The BRICS in International Development*, J. Gu, A. Shankland & A. Chenoy (eds), 25–62. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55646-2_2.
- Teixeira, Izabella & Ana Toni. 2022. "A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental." *CEBRI-Revista* 1 (1): 71–93. <https://cebri.org/revista/br/artigo/21/a-crise-ambiental-climatica-e-os-desafios-da-contemporaneidade-o-brasil-e-sua-politica-ambiental>.
- van der Westhuizen, Janis & Carlos R. S. Milani. 2019. "Development Cooperation, the International–Domestic Nexus and the Graduation Dilemma: Comparing South Africa and Brazil." *Cambridge Review of International Affairs* 32 (1): 22–42. <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1554622>.
- Vigevani, Tullo & Gabriel Cepaluni. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação." *Contexto Internacional* 29 (2): 273–335. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Waisbich, Laura T. 2020. "Negotiating Accountability in South-South Cooperation: The Case of Brazil." *Revista Brasileira de Política Internacional* 63 (2): e010. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000210>.
- Waisbich, Laura T. 2021. "Negotiating Foreign Policy from Below: Voice, Participation and Protest." In *Political Values and Narratives of Resistance: Exploring the Fractured Promises of Post-colonial States*, F. Anciano & J. Wheeler (eds.), 172–190. Abingdon: Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003121244-11/negotiating-foreign-policy-laura-trajber-waisbich>.

Waisbich, Laura T. 2022. "Policy Circulation and South-South Cooperation in Brazil-Africa Relations: Rise, Fall and Change." In *Knowledge and Policy Transfers from Brazil and China: Agents, Objects, Time, Structures and Power*. O. P. D. Oliveira & G. Romano (eds.), 153–184. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan. <https://www.southasia.ox.ac.uk/publication/1298985/manual>.

Waisbich, Laura T. 2023a. "Active Non-Alignment: Brazil and the Measurement of South-South Development Cooperation." *Revista Tempo do Mundo* 31: 55–86. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:e5a444db-c275-4bbf-ac2a-4472ef5f4c5d>.

Waisbich, Laura T. 2023b. "Brazil's South-South Cooperation is Back." *Washington Brazil Office Newsletter* 49, 13 de janeiro de 2023. <https://www.braziloffice.org/en/articles/brazils-south-south-cooperation-is-back>.

Waisbich, Laura T. 2024a. "Mobilising International Embeddedness to Resist Radical Policy Change and Dismantling: The Case of Brazil under Jair Bolsonaro (2019–2022)." *Policy Sciences* (57): 145–169. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09519-0>.

Waisbich, Laura T. 2024b. "A presidência brasileira no G20 e o desafio da coerência de políticas.

Interesse Nacional." *Interesse Nacional*, 7 de fevereiro 2024. <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/laura-trajber-waisbich-a-presidencia-brasileira-no-g20-e-o-desafio-da-coerencia-de-politicas/>.

Waisbich, Laura T, Juliana Ramos Luiz & Carlos Aurélio Pimenta de Faria. 2022. "The Rise and Fall of Brazil as a "Policy Exporter": From Lula da Silva to Jair Bolsonaro." In *Knowledge and Policy Transfers from Brazil and China: Agents, Objects, Time, Structures and Power*, O. P. D. Oliveira & G. Romano (eds.), 75–106. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-09116-2_3.

Como citar: Waisbich, Laura Trajber. 2024. "A política externa da reconstrução: insumos para análise da política externa brasileira desde 2023". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 58-79.

To cite this work: Waisbich, Laura Trajber. 2024. "The Foreign Policy of Reconstruction: Contributions to the Analysis of Brazilian Foreign Policy since 2023." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 58-79.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.03.58-79.pt>

Recebido: 12 de fevereiro de 2024

Aceito para publicação: 27 de abril de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

A política exterior no ano inaugural do governo Lula III

Dawisson Belém Lopes

Resumo: No terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o presidente inaugurou nova fase da política externa brasileira. Um projeto foi anunciado, com potencial para influenciar a inserção internacional do Brasil até janeiro de 2027. Este ensaio analítico, dividido em três seções, revisita as promessas de política externa da campanha, examina realizações e impactos preliminares da gestão, e realiza contabilidade política para avaliar se o saldo do primeiro ano foi positivo para governo e país.

Palavras-chave: política externa; Brasil; Lula; análise de política.

Foreign Policy in the Inaugural Year of the Third Lula Administration

Abstract: During Luiz Inácio Lula da Silva's third term, the President initiated a new chapter in Brazilian foreign policy. The announced project holds the potential to shape Brazil's global standing until January 2027. This analytical essay, structured into three sections, reviews campaign commitments on foreign policy, evaluates accomplishments and initial impacts of the administration, and engages in political analysis to determine whether the first year yielded positive outcomes for both the government and the country.

Keywords: foreign policy; Brazil; Lula; policy analysis.

Em sua terceira passagem pelo Palácio do Planalto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva inaugurou, em 2023, novo capítulo de sua política externa. Entre continuidades e mudanças de ênfase, anunciou-se um projeto que, se nada de muito extraordinário sobrevier, pautará a inserção internacional do Brasil até 1º de janeiro de 2027. Para dar conta do primeiro ano do mandato, este ensaio de análise conjuntural subdivide-se em três seções. Na primeira, resgatamos o que, em linhas gerais, foi prometido para esta gestão presidencial na área de política exterior. Na sequência, mostramos as realizações parciais e seus impactos preliminares sobre tópicos salientes da agenda. Na terceira e última parte do texto, desenvolvemos um breve exercício de contabilidade política, com o objetivo de examinar se, concluído o primeiro ano, o saldo na política exterior é promissor para o governo e o país.

EXPECTATIVAS

O pano de fundo internacional

A Guerra Fria introduziu, em escala global, uma lógica carlschmittiana de formulação política. O confronto entre dois projetos de mundo – um americano e outro soviético – estendeu-se literalmente por todos os cantos do planeta. Ultrapassou até os limites da atmosfera terrestre, com a corrida espacial até a Lua, e as tentativas, momentaneamente contidas, de colonização do espaço sideral. Tudo era válido para avançar os interesses de um competidor em detrimento do rival. Era o chamado “jogo de soma zero”, do qual nada, absolutamente nada, escapava. O sistema bipolar assimétrico de Estados nacionais, formado ao longo da segunda metade do século XX, abrigava conflitos por procuração – Coreia (1950), Vietnã (1955), Cuba (1962), Angola (1974) e Afeganistão (1979). Era como se União Soviética e Estados Unidos disputassem partidas de xadrez com suas peças confortavelmente posicionadas em tabuleiros distantes de seus territórios. Enquanto os ganhos eventuais eram difusos e difíceis de mensurar, os prejuízos eram tangíveis e concentrados nas populações beligerantes locais.

Na tentativa de escapar da rigidez estrutural, países do Terceiro Mundo, precursores do atual Sul Global, ousaram estabelecer as bases de um movimento cuja premissa fundamental era, com boas razões, o “direito de não se alinhar”.

Dawisson Belém Lopes é professor de Política Internacional e Comparada da UFMG e bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Foi acadêmico visitante do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Oxford (2022-2023) e editor-associado da CEBRI-Revista (2022-2023). É autor de *Política Externa e Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação Histórica* (Ed. Unesp 2013) e *Política Externa na Nova República: Os Primeiros 30 Anos* (Ed. UFMG 2017).

No contexto do processo de descolonização na África e na Ásia, nações como Gana, Egito, Indonésia, Índia e Iugoslávia assumiram protagonismo. A partir desse esforço existencial, manifestado em fóruns como o Movimento dos Não Alinhados (MNA) e o Grupo dos 77 (G77), o trinarismo dos desalinhados, antes considerado uma quimera, passou a substituir, em determinados temas e lugares, a sufocante dualidade das superpotências. O Brasil, mesmo adotando timidamente um discurso terceiro-mundista em suas relações econômicas exteriores, nunca se afastaria totalmente do campo magnético de Washington e do Ocidente, especialmente em questões de segurança. Essa era, ademais, a realidade predominante na América Latina.

O mundo mudou desde então? A expressão “Não Alinhamento Ativo” (NAA), cunhada em 2020 pelos politólogos latino-americanos Jorge Heine, Carlos Fortín e Carlos Ominami, surge do reconhecimento da crescente e contínua bipolarização mundial nas últimas décadas – uma aparente reedição, do ponto de vista sistêmico, das circunstâncias que marcaram a Guerra Fria. No entanto, o contexto da terceira década do século XXI exige revisões e atualizações do ideário de 1955-1964. Em vez da descolonização de territórios, emerge o debate sobre o desenvolvimento e a fronteira tecnológica; em lugar da política nuclear e da corrida armamentista, a questão ambiental ocupa o centro do palco; para além das guerras por procuração, destaca-se a importância das cadeias globais de suprimento e de agregação de valor.

É desafiador avaliar, após todos esses anos, o impacto do MNA e do G77. No momento em que foram concebidos, estavam preocupados com a descolonização e a garantia da soberania territorial e da viabilidade econômica de seus membros, em sua maioria africanos e asiáticos. Contudo, as ideias não morrem, e é provável que a doutrina do “não alinhamento” tenha ensaiado um retorno, com as devidas adaptações, encontrando no Brasil atual um protagonista.

As intuições do chefe de Estado

“Não nos envolveremos em nenhuma Guerra Fria. Seremos ativos e altivos”, afirmou Luiz Inácio Lula da Silva, ao responder a uma pergunta de Raquel Krähenbühl, da TV Globo, durante a sua visita a Washington, em fevereiro de 2023. A jornalista buscava obter do presidente uma perspectiva sobre o possível aumento das pressões por alinhamento internacional, questionando se o Brasil se inclinaria para o lado americano ou chinês. O presidente Lula limitou-se a destacar que, embora a República Popular da China fosse o principal parceiro comercial do Brasil, os Estados Unidos ocupavam a segunda posição no mesmo *ranking*. Ambos eram importantes.

Na mesma entrevista, Lula também fez um apelo para que outros países do Sul Global – Índia, Indonésia, Turquia, México, Argentina e nações africanas – fossem mais ouvidos nos grandes fóruns de segurança e na governança ambiental. Além disso, incentivou os europeus a considerarem as potencialidades de uma aliança estratégica com a América Latina, especialmente em um momento desafiador e cada vez mais voltado para a Ásia, sobretudo no âmbito econômico. Para aqueles que compreendem as sutilezas, a doutrina internacional para o terceiro mandato presidencial de Lula fora ali delineada. Entusiasta da diplomacia presidencial, o chefe de Estado brasileiro absorveu o espírito da nova era: não seguiria o plano de voo da política externa adotada no início do século XXI, época de sua primeira passagem pelo Planalto. Haveria resgates, decerto, e não seriam poucos; no entanto, as diferenças de enfoque e método já se mostravam pronunciadas.

Entusiasta da diplomacia presidencial, o chefe de Estado brasileiro absorveu o espírito da nova era: não seguiria o plano de voo da política externa adotada no início do século XXI, época de sua primeira passagem pelo Planalto. Haveria resgates, decerto, e não seriam poucos; no entanto, as diferenças de enfoque e método já se mostravam pronunciadas.

O diagnóstico da equipe de transição

Convocado pelo atual vice-presidente da República, Geraldo Alckmin, o Grupo Técnico de Relações Exteriores (GT-RE) da equipe de transição entre presidências preparou, ainda em dezembro de 2022, relatório com uma avaliação abrangente da política externa conduzida pelo governo Jair Bolsonaro, além de examinar questões orçamentárias, administrativas e estruturais no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para sua elaboração, foram conduzidas reuniões com a administração do Itamaraty, que forneceu uma extensa lista de documentos analisados pelo GT. Além disso, o grupo interagiu com diversas entidades, incluindo o Grupo de Mulheres Diplomatas, a Associação e Sindicato de Diplomatas Brasileiros, o Sindicato dos Servidores do MRE, a Associação de Familiares de Servidores do Itamaraty, bem como grupos específicos de diplomatas negras e negros, servidores com deficiência e responsáveis por dependentes com deficiência. Também ocorreram reuniões com entidades da sociedade civil, organismos internacionais e representantes do setor privado.

O relatório destacou suas conclusões principais. A combinação do desmonte de políticas públicas internas com uma postura isolacionista no cenário internacional prejudicou a imagem do Brasil e sua capacidade de influenciar questões globais. Isso incluiu a perda de protagonismo na diplomacia ambiental, questionamento dos esforços multilaterais contra a pandemia e uma abordagem inconsistente com a defesa dos direitos humanos. Foram propostas dez medidas prioritárias para os primeiros 100 dias de governo, visando a restaurar posicionamentos e reconquistar espaços de atuação, como o retorno a organizações regionais tais como UNASUL e CELAC e ao Pacto Global para Migrações, a retomada da política externa para a África e a saída do Brasil da Aliança Internacional sobre Liberdade de Crença e de Religião.

A atual força de trabalho do Serviço Exterior Brasileiro foi considerada insuficiente para impulsionar a retomada do protagonismo internacional, com déficits significativos em diversas categorias de servidores. A diversidade na composição do corpo de servidores também se mostrou uma preocupação, com lacunas de representação. Há uma demanda por mecanismos institucionalizados de participação social na formulação e execução da política externa, no intuito de aumentar a legitimidade interna e externa do MRE. Questões críticas também incluíram a dívida do Brasil com organizações internacionais, a necessidade de aprimoramento na transparência de dados governamentais e a implementação de uma nova política de segurança da informação alinhada com normativas atuais.

A rota traçada pela nova chefia do Itamaraty

O discurso de posse do atual chanceler, Mauro Vieira, proferido em 2 de janeiro de 2023, enfatizou a necessidade de uma política externa que abraçasse diversos setores – como crescimento econômico, meio ambiente, agricultura, educação, cultura, ciência, tecnologia, inovação, direitos humanos, desenvolvimento social e defesa. Destacou, ademais, o compromisso com o desenvolvimento sustentável, a igualdade de gênero e a defesa dos direitos humanos. Em sua análise do cenário internacional, Vieira falou de desafios como as tensões entre grandes potências, a guerra na Ucrânia, a pandemia de Covid-19 e a necessidade de reconstruir a inserção do Brasil no mundo e na região. Frisou, por fim, a importância de recuperar e ampliar a capacidade de ação conjunta na América Latina e no Caribe.

Vieira pôs toda a sua ênfase na importância de resgatar o lugar do Brasil nas relações internacionais, especialmente em temas como mudança do clima, cooperação humanitária e fortalecimento de instituições globais. Salientou a posição estratégica do país na segurança alimentar mundial, buscando abrir

mercados e reduzir barreiras ao comércio agrícola. O discurso abordou as relações com diferentes regiões, incluindo a África, o Oriente Médio, a Ásia-Pacífico, a Europa e os Estados Unidos. No que pode ser percebido como novidade (se não na essência, ao menos no grau), tratou da diplomacia consular para os brasileiros no exterior.

O chanceler de Lula III comprometeu-se a modernizar o Itamaraty, valorizar os servidores, promover a diversidade e inclusão, e reforçar a diplomacia pública. Falou da formação contínua dos servidores, da luta contra o assédio e da promoção da igualdade de oportunidades. Classificou a diplomacia como instrumento essencial na ampliação de comércio e investimentos, o que estaria refletido nas prioridades da nova estrutura do ministério. O discurso de posse terminou com uma expressão de confiança na equipe do Itamaraty e no apoio da embaixadora Maria Laura da Rocha, reconhecendo ademais que sua nomeação como a primeira mulher a ocupar o cargo de secretária-geral do Serviço Exterior Brasileiro era um marco histórico.

REALIZAÇÕES

Uma renovação lampedusiana

Como é bem sabido, o sistema internacional “baseado em regras” tornou-se mais tensionado. Revivendo eventos de décadas passadas, quando líderes do “Mundo Livre” e da “Cortina de Ferro” disputavam entre si os territórios, a preocupação central hoje é a ascensão da China – e as incertezas a ela associadas. O epicentro de toda a agitação geopolítica são a guerra na Ucrânia, invadida pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022, em drástica ruptura da normatividade jurídica global, e o conflito em Gaza, decorrente da desproporcional reação militar israelense aos atos terroristas perpetrados pelo Hamas, em 7 de outubro de 2023. A ordem global como a conhecemos está em xeque.

O trinarismo, aquela inovação conceitual da geração de Bandung, deu vazão a novos comportamentos entre os países do Sul Global. A neutralidade, um princípio do Direito Internacional, tornou-se opção para Estados que desejam evitar serem arrastados para conflitos armados. Afinal, quando se trata dos graus de liberdade na política internacional, é necessário lutar por cada palmo de chão. A autonomia na política externa não é concedida, mas sim conquistada. A capacidade de estabelecer a própria norma de conduta em um ambiente altamente polarizado e conflituoso requer grande determinação e um claro senso de propósito. A busca pela harmonia entre os povos, no tempo presente, é uma missão nada trivial.

Logo depois de eleito, Lula da Silva visitou Sharm El-Sheikh, no simbólico Egito, em novembro de 2022, destacando o compromisso do Brasil com a gestão ambiental. Sua primeira agenda internacional, após o empossamento, foi na Argentina, indicando o desejo de maior integração entre os dois países. O novo presidente brasileiro reforçou o compromisso regional com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), antes enfraquecidas. Consultou líderes europeus e asiáticos, buscando equilíbrio nas relações internacionais do Brasil. Ao agendar visitas consecutivas a Joe Biden e Xi Jinping, sugeriu um caminho de equidistância entre potências globais. Com o apoio do Papa Francisco, propôs a criação de um “clube da paz” para tentar trazer um armistício à Ucrânia. Em adição, elaborou planos para proteger a democracia e combater as *fake news*.

Há 15 anos, o discurso soberanista brasileiro estava inteiramente ancorado na expectativa do desenvolvimento baseado em extrativismo mineral, dada a então descoberta de reservas do pré-sal. Agora, a ênfase recai na economia verde e na governança ambiental. O regionalismo retornou, mas com um olhar diferente. Em 2023, há menos tolerância social com ditaduras de esquerda na América Latina e menos entusiasmo pela chamada Onda Rosa. Apesar de continuar promovendo ativamente a integração sul-americana, Lula busca se aproximar de México, América Central e Caribe, e administrar antagonismos com os Estados Unidos no hemisfério.

A maior transformação no terceiro mandato presidencial, pode-se alegar, é a recalibragem das ambições da política externa. Se, há 20 anos, o chanceler Celso Amorim já falava em diplomacia “ativa”, a prática atual parece ainda mais audaciosa. Há uma vocalização do desejo de refundar a ordem global. Embora as tentativas de servir como negociador em conflitos internacionais de grande magnitude não sejam totalmente inéditas, a autoconfiança com que Lula e sua equipe se lançam em questões internacionais complexas difere da postura precavida e reativa do passado – como em 2004, quando o Brasil aceitou, pela primeira vez em sua história, liderar a missão para estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Há 15 anos, o discurso soberanista brasileiro estava inteiramente ancorado na expectativa do desenvolvimento baseado em extrativismo mineral, dada a então descoberta de reservas do pré-sal. Agora, a ênfase recai na economia verde e na governança ambiental.

A construção da potência agroambiental global

Lula da Silva, após vencer o segundo turno da eleição presidencial, proclamou na COP 27 que “o Brasil estava de volta”. Isso marca a saída do país de uma postura historicamente reativa, iniciada na Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, em que ações eram moldadas em resposta a pressões internacionais. Ao longo dos anos, o Brasil, muitas vezes, adotou uma abordagem reativa, inclusive ao sediar a conferência da ONU e demarcar terras indígenas para apaziguar críticas sobre a destruição da Amazônia. A diplomacia brasileira resistiu ao mecanismo financeiro para conservação das florestas (REDD), proposto por ONGs e cientistas, até que a enorme pressão internacional e a redução das taxas de desmatamento levassem o país a liderar as discussões climáticas.

O governo de Jair Bolsonaro, apesar de ensaiar denúncias de grandes acordos climáticos, representou, formalmente, mais continuidades do que rupturas. O soberanismo brasileiro, mais exacerbado durante seu mandato, já existia anteriormente. A explosão do desmatamento após 2018 elevou a cobrança internacional, com a ameaça real de boicotes a produtos brasileiros. Em 2023, o time de Lula entrou em cena, reconhecendo a necessidade de mudar o jogo. Diante da impossibilidade prática de um Estado aumentar as exportações do agronegócio à custa da destruição ambiental, o novo presidente ousou, sugerindo um novo padrão de governança global na COP 27. A proposta visava garantir a efetiva implementação das decisões climáticas, com representatividade e inclusão política, evitando os fracassos do passado, como o Protocolo de Kyoto.

Durante os anos de Bolsonaro, uma parcela do setor produtivo brasileiro experimentou benefícios provenientes de diversas tragédias externas, impulsionando os preços das commodities. Em 2018, a febre suína levou o governo chinês a eliminar mais da metade de seu rebanho, resultando em aumento significativo nas exportações de carne brasileira. A pandemia de Covid-19, aliada à necessidade de reconstruir as matrizes do rebanho suíno, manteve a demanda por soja alta. Adicionalmente, a guerra na Ucrânia, que interrompeu as exportações de dois dos maiores produtores globais de grãos, elevou preços agrícolas. Apesar desses ganhos no curto prazo, o agronegócio brasileiro enfrentou derrotas no âmbito diplomático. Desde o início dos anos 2000, a União Europeia vem expressando preocupações sobre a compra de produtos brasileiros associados ao desmatamento. Após um relatório do Greenpeace, em 2006, que evidenciou a relação entre desmatamento e produção de soja para ração animal, Bruxelas ameaçou mais de uma vez fechar as portas para o Brasil.

Contrariando a crença infundada de uma parte significativa do agronegócio nacional, as exportações brasileiras não são indispensáveis para evitar a fome global. Embora tenham possibilitado a incorporação da carne na dieta chinesa, conforme se disse, o consumo permaneceu relativamente estável no restante do mundo. A China, inclusive, indicou a intenção de reduzir suas importações como parte de uma política de soberania alimentar, buscando diminuir o consumo de carne pela metade até 2030. Se o maior parceiro comercial adotar padrões ambientais semelhantes aos dos europeus, o agronegócio brasileiro enfrentará desafios para manter sua posição de liderança.

Em 2023, a condução das relações exteriores do Brasil assumiu visão favorável à construção da nova ordem global, amarrando as questões climáticas e alimentares à reforma do sistema financeiro e do Conselho de Segurança da ONU. No cálculo diplomático, o vasto patrimônio natural do país facilita o reconhecimento de seu *status* de superpotência agroambiental, com credenciais suficientes para se equiparar a outras referências globais dessa área temática.

Ambiguidade calculada na guerra russo-ucraniana

Decorridos dois anos desde a invasão russa do território ucraniano, o saldo é inequivocamente trágico. Cidades inteiras na Ucrânia foram devassadas por tropas de Vladimir Putin. Mortes são contadas aos milhares. Refugiados, aos milhões. A economia ucraniana sofreu abalo equivalente a aproximadamente 40% do seu PIB em 2022 – o que, por si só, serve como indicador eloquente do estrago infligido. Armado e apoiado pelo Atlântico Norte, Volodymyr Zelensky não dá sinais de que vá retroceder. A bravura dos combatentes locais tampouco autoriza prognóstico de capitulação.

Os russos têm de lidar cotidianamente com custos nada triviais de uma guerra de conquista. As sanções ocidentais não conseguiram asfixiar a Federação – cujo desempenho econômico, segundo projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2024, deve superar o de todos os países do G7. Ainda que Moscou não consiga acessar bens com alto componente tecnológico, o bloqueio comercial e estratégico não impede que aliados como China, Índia, Irã e Turquia sigam provendo os demais gêneros. Com o impasse nos campos de batalha e nos foros diplomáticos, e a sombra de uma guerra longa e desgastante no horizonte, que papel caberia a um país relativamente periférico e apenas medianamente potente como o Brasil?

Às vésperas da invasão, encontrava-se em Moscou um Jair Bolsonaro ostensivamente “solidário” à Rússia. O serviço de inteligência brasileiro – conforme fontes relatam – não contemplava o cenário da guerra imediata. Na contramão de proje-

ções feitas pela Casa Branca, o desavisado líder do Brasil resolveu excursionar por campo minado. Alguns dias depois, teve de se haver com palavras jogadas ao vento. A foto ao lado de Putin, afinal, cobraria um pedágio. Deu-se, a partir dali, uma sucessão de recuos e avanços. Para não desagradar grupos de apoio dentro e fora do Brasil, o ex-presidente buscou equilibrar-se entre falas truncadas, fragmentárias e contraditórias. Ora acenou para Zelensky e o Ocidente, condenando a invasão no âmbito da ONU, ora “aliviou a barra” de Putin, evocando uma peculiar noção de “neutralidade” diante das partes em contenda.

Tecnicamente, porém, neutralidade nunca houve. Bolsonaro tentou afagar, ao mesmo tempo, o financista da Avenida Faria Lima e o produtor rural dependente de fertilizante. Se simpatizava pessoalmente com o autoritarismo de Moscou, também sabia não poder contrariar o *establishment* diplomático-militar de Washington. Quando a questão deixou de pagar dividendo eleitoral, o ex-presidente do Brasil entregou a sua condução para os profissionais da diplomacia.

Embora o vetor resultante – o posicionamento efetivo diante das nações em guerra – não difira tanto em relação ao que foi praticado no governo anterior, Lula da Silva mudou o enquadramento do tema. Saiu da postura defensiva e tentou propor o destravamento das operações. O truque diplomático envolveu a inversão da chave de leitura: em vez de apenas se precaver em relação a efeitos colaterais, o mandatário colocou fichas na construção da paz mundial, oferecendo os préstimos como facilitador. Ambiciosa quanto possa soar, a fórmula para reposicionar o Brasil no tabuleiro geopolítico tem fundamento histórico. Repousa em bicentenária tradição de mediar conflitos – das arbitragens de Dom Pedro II ao Grupo do Rio, sem deixar de lado a pedagógica experiência da Declaração de Teerã. Também encontra respaldo na lei – nomeadamente, nos princípios listados no artigo 4º do texto constitucional.

Gaza e a volta do pêndulo no Oriente Médio

Naquele que se configurou como o grande ato de reconhecimento internacional do Estado de Israel – a sessão da ONU, em 1947, sobre o plano de partilha para a região da Palestina –, quem presidiu os trabalhos foi o diplomata brasileiro Oswaldo Aranha. Essa é uma metade da história; a outra, mais determinante para entender o acirramento de ânimos neste momento, está relacionada com o posicionamento crítico à política externa de Israel que nosso país tem frequentemente assumido nos foros internacionais. Desde a década de 1970 (e, particularmente, a partir da Resolução 3379 da Assembleia Geral da ONU, aprovada em novembro de 1975, que equiparou o sionismo ao racismo), repetem-se em ciclotimia as acusações de que o Brasil estaria a conduzir diplomacias antisemitas.

Vale notar que, quando Brasília, Ancara e Teerã se puseram a negociar saídas para o impasse nuclear iraniano, em 2010, o mal-estar diplomático sobreveio. Diante do arranjo proposto por Celso Amorim e seus homólogos, Washington e Tel Aviv estrilaram. Atribuiu-se ao Brasil a pecha de ingênuo – pois, segundo a titular do Departamento de Estado dos EUA, Hillary Clinton, o país estaria sendo “enganado” pelos aiatolás da República Islâmica. Não tardou para que o referido plano (conhecido como Declaração de Teerã) fosse desautorizado e cabalmente rejeitado pelo Conselho de Segurança da ONU. Em outro episódio anedótico bastante repercutido, o então porta-voz da chancelaria israelense, Yigal Palmor, reagiu com dura retórica à medida brasileira de convocar, em 2014, o embaixador em Tel Aviv para “prestar esclarecimentos” (um eufemismo para expressar a insatisfação do Brasil com a conduta israelense na crise em Gaza). Palmor disse tratar-se de “demonstração lamentável de como o Brasil, um gigante econômico e cultural, continua[va] a ser um anão diplomático”.

O equilíbrio tênue da política externa brasileira para o Oriente Médio foi rompido com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência em 2018. O país mudou seus votos e passou a acompanhar o governo dos Estados Unidos em resoluções ligadas ao conflito israelo-palestino. Depois de aproximar-se do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu e prometer transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, Bolsonaro subverteu o tradicional apoio brasileiro à causa palestina. O alinhamento entre Brasil e Israel-EUA nas Nações Unidas aumentou em aproximadamente 40% no ano de 2019. O voto brasileiro foi revisado em nove tópicos da agenda a respeito da questão israelo-palestina – sempre em favor de Israel. Uma guinada incomum, dado o nosso histórico diplomático de previsibilidade.

Foi contra esse pano de fundo, portanto, que o Brasil reagiu aos eventos deslançados em 7 de outubro de 2023. O atentado terrorista perpetrado pelo Hamas, que ceifou a vida de mais de 1.100 pessoas, sendo 695 civis israelenses, foi sucedido por represália militar de Israel, responsável pela morte de 27.000 e o deslocamento interno de mais de 1,7 milhão de palestinos (para citar apenas os dados dos quatro primeiros meses de conflito). A tal ponto que, em 29 de dezembro de 2023, a República Sul-Africana peticionou à Corte Internacional de Justiça (CIJ) com o intuito de evitar a ocorrência de um genocídio em Gaza. O Brasil optou por apoiar formalmente a ação da África do Sul, gesto que repercutiu no âmbito doméstico,¹ sobretudo junto à comunidade judaica.

1. Resgato, a título de exemplo, expressões por escrito de dois chanceleres brasileiros. Na troca de argumentos, manifestou-se por carta aberta, em 11 de janeiro de 2024, o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, para quem a decisão brasileira de ladear-se à África do Sul contra Israel insuflava o antissemitismo e quebrava uma longa tradição de não alinhamento diplomático. Avocando a *expertise* do professor de Direito Internacional, Lafer também questionou a fragilidade jurídica da peça submetida ao tribunal. Mauro Vieira, por sua vez, registrou as suas visões sobre o processo em artigo publicado pela *Folha de São Paulo*, em 20 de janeiro de 2024, com alegação de que a análise sobre o mérito caberia, em último caso, aos juízes da CIJ. Rejeitou, ademais, qualquer associação entre a expressão da política externa brasileira e o antissemitismo.

Calhou de, no momento em que aconteceu o ataque, em outubro de 2023, o Brasil ocupar a presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU. Durante aquele mês, buscou-se, sem êxito, a aprovação de uma resolução para distensionar o conflito. O momento-chave foi 18 de outubro de 2023, quando a proposta patrocinada pelo Brasil, cujo conteúdo havia sido negociado com os outros catorze membros do órgão, acabou sendo vetada por uma única manifestação contrária, vinda dos Estados Unidos, apesar dos doze votos favoráveis e de duas abstenções que foram registrados.

Americanismo, antiamericanismo, desamericanismo

Ao longo de 2023, abundaram na imprensa brasileira textos, originais ou republicados de fontes estrangeiras, cujo mote era o alegado “antiamericanismo” ou “antiocidentalismo” da política externa de Lula da Silva. Os motivos da rotulação cobriam aspectos tão diversos quanto a defesa de um sistema financeiro não centrado no dólar americano, a referência às culpas de EUA e Europa em fazer perpetuar a guerra russo-ucraniana, a recusa brasileira em aderir às sanções à Rússia e ceder armamentos à Ucrânia, a visita do presidente à China ou a participação do Brasil no BRICS.

Os primeiros anos de existência soberana do país foram plasmados por relações assimétricas com os europeus. O jogo começou a mudar no século XX, quando os EUA emergiram como potência mundial e, de certa forma, ocuparam a vaga de Portugal, Inglaterra e França. No início dos 1900, o gigante da América do Norte tornou-se nosso maior parceiro comercial, grande importador de café. Estava pavimentado o caminho. Um dos momentos mais críticos dessa aliança hemisférica foi a Segunda Guerra Mundial. Depois de flertar com alemães do III Reich, Getúlio Vargas alinhou-se de modo derradeiro aos EUA de Franklin Delano Roosevelt, ao declarar guerra ao Eixo, em 1942. O chanceler Oswaldo Aranha, aliás, foi um dos arquitetos do alinhamento.

Como sabemos hoje, parte expressiva de nosso parque industrial, a siderurgia em especial, guarda relação genética com os aportes estadunidenses no pré-guerra. As Forças Armadas do Brasil – em especial a Força Aérea Brasileira, criada nos anos 1940, e o Exército – também se beneficiaram grandemente dessa aproximação. Os Estados Unidos seguiram sendo o país sob cujas asas, durante praticamente toda a Guerra Fria, o Brasil se acomodou – até o crepúsculo do seu regime militar, em 1985.

Com o fim da bipolaridade EUA-URSS e a chegada do século XXI, todavia, uma distinta ordem de poder começou a se configurar no horizonte. Um século após os EUA terem se tornado os grandes sócios comerciais do Brasil, a China lhes subs-

tituiu, tornando-se, desde 2009, a primeira em corrente total de comércio. Para se ter ideia, Pequim respondeu, em 2023, por cerca de 31% das exportações de nosso país, contra pálidos 11% de Washington.

Vamos e venhamos: o mundo tem mais ou menos duzentas unidades territoriais e soberanas. Cada uma delas exerce a prerrogativa de formular a sua política externa. Como é razoável supor, a regra vale também para Brasil e EUA. E a verdade é que, mesmo em momentos de distanciamento entre os dois maiores Estados do hemisfério, houve esforços para reconciliá-los. Governos moderadamente críticos a Washington, como os de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, e abertamente desafiadores, como os de Jânio Quadros e João Goulart, ainda assim votavam com os EUA na ONU.

Entretanto, trata-se de países distintos quanto a aspectos estruturais. Enquanto os EUA têm a maior economia do mundo (em valores dolarizados), o maior parque tecnocientífico e, de longe, a maior capacidade militar do planeta, o Brasil é potência média e economia emergente do Sul Global. É saudável, portanto, que divirjam entre si. Dadas as profundas e enormes dessemelhanças, é possível até afirmar que, se um deles está concordando em demasia com o outro, como durante a gestão Bolsonaro, é mau sinal. Sinal de que alguém na relação está “comprando” agenda que não é a sua.

Venezuela, retorno ao regionalismo e transição democrática

Um ato da reabilitação internacional de Nicolás Maduro ocorreu em Brasília, em maio de 2023, na reunião de cúpula dos chefes de Estado sul-americanos, convocada pelo Brasil, para retomada do projeto de integração regional. Lula, na ocasião, disse alto e bom som que, com base no que havia escutado do “companheiro” Maduro, era momento de reverter a narrativa segundo a qual a Venezuela não seria um país democrático. O que alguns viram como cobrança leve e envergonhada, a maioria – aí incluídos os chefes de Estado chileno e uruguaio – interpretou como atitude condescendente e inaceitável do presidente brasileiro.

Na formulação dos tomadores de decisão de Brasília, o encaminhamento justificava-se por alguns motivos. Em primeiro lugar, reconhece-se que uma Venezuela isolada e instável é fonte de múltiplos problemas para a América do Sul. Da não confiabilidade do suprimento energético ao fluxo descontrolado de migrantes, passando pela internalização de disputas entre potências extrarregionais, a *débâcle* de Caracas é o fracasso de todos ao seu redor. Também há, por outro lado, oportunidades a explorar. A cooperação em áreas como defesa, meio ambiente, saúde pública e petróleo interessa sobremodo. Os fluxos comerciais e de investimentos,

numa Venezuela redemocratizada e reintegrada aos circuitos diplomáticos, irrigarão os Andes, a Amazônia e o Mar do Caribe, destapando potenciais econômicos em vários outros setores. De mais a mais, se se almeja a integração regional, é preciso costurar a volta de Caracas. Enquanto, na primeira década do século XXI, em tempos de Onda Rosa, o obstáculo para a unidade sul-americana residia na Colômbia do direitista Álvaro Uribe, hoje a gestão Maduro é divisiva. Se Brasil e aliados foram capazes de trazer Caracas novamente ao sistema, a porta escancarou-se para, no limite, a retomada da UNASUL.

A operação de construção de confiança entre atores políticos também traz componente partidário. Não é segredo que o Partido dos Trabalhadores manteve relações intensas com os governos socialistas de Chávez e Maduro, durante as mais de duas décadas em que o Movimiento V República (MVR) e o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) ocupa(ra)m o Palácio de Miraflores. A solidariedade à esquerda articula-se regionalmente por meio de instâncias como o Foro de São Paulo, mas também envolve relações interpessoais de longa data. Nos momentos de baixa, PT e Lula encontraram apoio em seus pares – e essa memória, certamente, ainda está viva.

A insistência do chefe de Estado do Brasil em servir de escudo para Nicolás Maduro é corolário de uma aposta em diplomacia. Lula crê possível a normalização da democracia venezuelana, oferecendo-se como facilitador do processo. Para tanto, precisa arrancar concessões de Maduro. No cálculo do negociador brasileiro, a oposição política venezuelana, ora prostrada, e líderes ocidentais engajados (como Joe Biden e Emmanuel Macron) não se oporiam ao movimento. A realização de eleições limpas na Venezuela seria um primeiro passo – e um passo decisivo – para o início da reconstrução do país amazônico-andino-caribenho. Na substância, a atitude do presidente do Brasil não surpreende. Bastaria ler o plano de governo de Lula, entregue ao Tribunal Superior Eleitoral em 2022, e o intérprete mais treinado nas artes da política exterior logo identificaria esse ânimo. O grande desafio para o líder brasileiro é produzir um remédio que, sob a promessa de cura, não termine por lhe fulminar o prestígio internacional.

Argentina, disrupção eleitoral e distanciamento diplomático

Rivais desde o século XIX, no momento de definição das fronteiras nacionais e de guerras sangrentas na Bacia do Prata, os dois maiores países da América do Sul realizaram, no curso dos últimos 30 anos, uma das mais espetaculares conversões de relacionamento tóxico em aliança política. É o que notaram Cameron Thies e Mark Nieman em sua obra *Rising Powers and Foreign Policy*

Revisionism, voltada para a análise de política externa por meio da “teoria dos papéis”. O marco consensual entre historiadores para indicar a mudança de rumos foi a relação forjada entre os presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, do que resultou a base do atual Mercosul. Antes mesmo do retorno à normalidade democrática, generais de lá e de cá buscaram um *modus vivendi* para distensionar as políticas exteriores.

A criação de Itaipu Binacional, em fins dos anos 1970, estabeleceu precedente de cooperação estratégica que, em estágio ulterior, levaria Brasília e Buenos Aires a cogitarem caminhos para superar as desconfianças. Um significativo filhote dessa rearticulação é a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), fundada em 1991, na esteira da transformação dos humores diplomáticos. A etapa mais recente da aproximação entre Brasil e Argentina remonta aos dois mandatários, Luiz Inácio Lula da Silva e Alberto Fernández, que se tornaram amigos pessoais.

Enquanto Lula da Silva esteve encarcerado, o então candidato à presidência argentina o defendeu publicamente e, em gesto de solidariedade, veio a Curitiba, deixando-se fotografar ao lado de Celso Amorim, coordenador internacional da campanha “Lula Livre”, com os dedos a formar um “L”. Empossado pela terceira vez como plenipotenciário brasileiro, Lula escolheu exatamente a Argentina para inaugurar o seu périplo pelo mundo. Empenhou apoio ao país platino e a seu colega Fernández, prometendo recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento de exportações brasileiras. Fez mais: levou a crise financeira argentina ao conhecimento do G7, em Hiroshima, cobrando das potências soluções para alívio imediato e apontando o dedo em riste para as instituições de Bretton Woods. Em lance gerador de muito ruído, projetou o seu peso político para facilitar um empréstimo emergencial à Argentina, no marco do CAF, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe.

A última jogada, que consagraria a fase construtiva da aliança, foi a inclusão de Buenos Aires – por solicitação explícita de Brasília – entre os novos membros do grupo BRICS, a coalizão revisionista de grandes nações do Sul Global. Embora a Argentina conserve certo porte na economia integrando o G20, sua presença na lista final de contemplados com vagas soou como surpresa. O aceite foi interpretado como concessão ao Brasil e à China – sócia majoritária do BRICS e maior parceira comercial argentina. Todavia, o novo incumbente argentino, Javier Milei, que chegou à Casa Rosada em 10 de dezembro de 2023, após o triunfo eleitoral, rejeitou o convite, esvaziando as conexões que vinham se desenvolvendo entre os vizinhos do Prata.

O tripé plurilateral institucional – BRICS 10, G20, COP 30

O BRICS, em versão expandida, concentra cerca de 35% do PIB e de 45% da população do mundo. Bem distribuído por diversas regiões geográficas – América Latina, África Subsaariana, Norte da África, Oriente Médio, Eurásia, Sul da Ásia e Ásia-Pacífico –, seu conjunto de dez membros combina-se de tal forma que, no agregado, responde por quase inesgotáveis reservas energéticas, por um celeiro mundial de alimentos e por insuperável patrimônio ambiental. Aliança revisionista do Sul Global, tornou-se em 2023 uma baliza incontornável.

Há, contudo, duas grandes questões com as quais o Brasil terá de lidar: a heterogeneidade do bloco, internamente; e o tensionamento que ele gera com velhos parceiros do Ocidente, externamente. O primeiro ponto traz por implicação a dificuldade de agir para além do simbólico. Ainda que se fale, com alguma recorrência, na construção de um sistema financeiro desdolarizado, o consenso parece distante. Há resistências, abertas e veladas, ao excessivo protagonismo chinês. O segundo ponto, para um país de vocação universalista como o Brasil, também pede cuidados, dado que não interessa a Brasília bloquear avenidas de cooperação com América do Norte e Europa.

O grupo das vinte maiores economias do mundo (G20), sob a presidência rotativa do Brasil a partir de dezembro de 2023, reuniu-se em Nova Delhi para passar em revista a agenda e tentar chegar a acordos credíveis e implementáveis sobre a economia. Interessantemente, seu conjunto de membros congrega, em igual medida, representantes do novo BRICS e do G7. Mesmo entre os que não integram os dois grupamentos, há paridade entre o Sul Global (Indonésia, México e Turquia) e o Norte Global (Austrália, Coreia do Sul e União Europeia). Trata-se, no fim das contas, de uma instanciação fiel das fissuras da ordem mundial.

Durante o período em que ocupar a liderança do fragmentário bloco, Brasília buscará difundir perspectivas que, a um só tempo, sirvam ao interesse nacional e desviem-se de “bolas divididas”. Uma ênfase provável é o tema do combate às desigualdades e à fome no mundo; outra temática que gera menor fricção é o meio ambiente. O Brasil e seus pares do Sul evitarão levar a espinhosa discussão sobre a guerra na Ucrânia para o foro. Não existe tópico mais desagregador nas relações internacionais contemporâneas.

Albergada sob o toldo das Nações Unidas, a Conferência Mundial das Partes (COP) é o momento em que o mundo para e discute, em cúpula de alto nível, a mudança do clima. Em 2025, o encontro chegará à sua trigésima edição – e será realizado na maior potência verde do planeta, o Brasil, e justamente numa cidade, Belém, que nucleia o bioma amazônico. Será oportunidade para

avançar uma visão brasileira sobre o assunto. Afinal, se existe dossiê temático em que o país sul-americano pode reclamar liderança, é o da governança ambiental global.

Brasília joga xadrez nos três tabuleiros, ao mesmo tempo e de forma coordenada, tentando atar as decisões alcançadas à nossa motivação diplomática: ao promover a expansão do BRICS, tenta alavancar a reforma do Conselho de Segurança da ONU; ao defender a reforma do Conselho, justifica-o com argumento ambiental – a necessidade de empoderar países zeladores de recursos ecológicos; ao tratar da proteção do meio ambiente, associa-a à temática do financiamento da “transição verde”. Em suma, é de uma só coisa, indissociável, que Lula da Silva e o Brasil estão a tratar.

Revisionismo brando da ordem mundial

Entre os que advogam por uma postura menos protagônica do Brasil nas relações exteriores, repete-se o argumento de que nos faltam atributos geopolíticos – como os da Índia, por exemplo. Mesmo que desconsiderássemos, apenas por um instante, que o país de Gandhi e Nehru, diferentemente do jovem Brasil, é uma civilização de cinco mil anos, com mais de um bilhão de cidadãos nacionais, não poderíamos deixar de notar, no curso do século XX, as disputas que marcaram a sua trajetória moderna – de colônia britânica a Estado independente, em 1947. Sua soberania foi conquistada com lutas sangrentas e dilacerantes, não como concessão benevolente.

Tampouco foi simples, para a Índia, adquirir o *status* de potência nuclear. O país nadou contra a maré das relações internacionais ao não assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) – instrumento de direito internacional que assegura apenas aos vencedores da Segunda Guerra a capacidade de deter arsenais nucleares. Ao desenvolver tecnologia autóctone passível de uso dual (civil e militar), a Índia, por óbvio, quebrou regras e desrespeitou convenções. Ao longo desse caminho de afirmação global, Nova Delhi teve de suportar castigos e estigmas. Não se curvou a pressões. Depois de algumas décadas, conseguiu “negociar” a sua entrada no clube das grandes potências. Já é a terceira economia do mundo em paridade de poder de compra e, recentemente, entrou para o reservado clube dos países com recursos para promover uma expedição lunar.

De igual maneira, não há nada mais equivocado, diante do acumulado de evidências, do que a crença na emergência pacífica da China no decorrer do último século. Regional e globalmente, a República Popular enfrentou resistências. Da humilhante ocupação, pelo Japão, ao não reconhecimento internacional

do governo de Pequim – entre 1949 e 1971. Da condenação, em uníssono, do massacre da Praça da Paz Celestial às atuais denúncias de abusos em matérias de direitos humanos e campanhas de descrédito do Partido Comunista Chinês. Nunca houve, de fato, uma trégua.

Chama a atenção, para os propósitos do ensaio, a mudança da opinião pública estadunidense sobre a China. Segundo levantamento do Pew Research Center, até o recente ano de 2011, 51% dos americanos tinham visões positivas sobre o país asiático, contra 36% de visões negativas. Em 2023, mais de 80% dos estadunidenses enxergam desfavoravelmente a China. A guinada passou pelas manobras discursivas de Donald Trump, mas tem raízes mais profundas do que isso.

Notem que, aqui, não se discute o mérito ou o demérito das ações indianas ou chinesas no plano doméstico ou exterior. Contesta-se, isto sim, a ideia de que é possível subir a escadaria das relações internacionais sem perturbar os seus guardiões. Há potências médias conformadas à ordem – como Canadá, Austrália, Suécia, Holanda e Noruega – e outras que, por nutrirem ambições maiores, engajam-se em revisionismo. A segunda classe de atores chamaremos de “potências emergentes”; com algumas ressalvas, é o bloco a que o Brasil pertence.

Esse Brasil que despontou diante dos nossos olhos em 2023 é revisionista, mas de um tipo suave. O novo governo não nutre pretensão de desenvolver ogivas nucleares para fins bélicos, não inspira temores de praticar subimperialismo na própria região, tampouco se nega a cumprir normativas internacionais para o meio ambiente ou os direitos humanos. O Brasil não tem vocação para pária, nunca teve, muito antes pelo contrário; é universalista e desconhece inimizades arraigadas. O “gigante gentil” sul-americano reclama assento à mesa alta e, ao mesmo tempo, promete seguir a boa etiqueta internacional. Se será bem-sucedido nas novas configurações do mundo, o tempo dirá.

O Brasil não tem vocação para pária, nunca teve, muito antes pelo contrário; é universalista e desconhece inimizades arraigadas. O “gigante gentil” sul-americano reclama assento à mesa alta e, ao mesmo tempo, promete seguir a boa etiqueta internacional. Se será bem-sucedido nas novas configurações do mundo, o tempo dirá.

SALDO

O relatório do Grupo de Trabalho de Relações Exteriores (GT-RE) da equipe de transição delineou ambiciosas metas para o Brasil e, à medida que o tempo avançou, tornou-se nítido que muitas delas foram alcançadas no primeiro ano de gestão. O país retornou à cena internacional com destaque. O trio Lula-Amorim-Vieira parece afinado. O Brasil recuperou espaço e projeção, consolidando a sua presença em grandes cúpulas de chefes de Estado e de governo. O produto interno bruto cresceu 3% a.a. e o país voltou ao clube das dez maiores economias do mundo. O setor exportador, capitaneado pelo agronegócio, segue alcançando recordes históricos. O grande volume de investimentos externos diretos fez do Brasil o terceiro maior destino de recursos, em 2023, entre os membros do G20. Além disso, o desflorestamento na Amazônia, calcanhar de aquiles da presidência anterior, caiu em cerca de 50% no ano passado.

Uma realização significativa, no marco do que houvera sido planejado, foi o pagamento de todas as dívidas com organizações internacionais, o que não apenas reforçou a credibilidade financeira do país, mas também abriu portas para outros convites. Decorreu da nova postura a conquista do direito de sediar a Conferência das Partes da ONU, em 2025, reposicionando o Brasil como ator incontornável nas discussões ambientais. É de se notar, também, a mudança no perfil da diplomacia presidencial: Lula da Silva fez 15 viagens ao exterior e visitou 24 países em 2023. Jair Bolsonaro, na integralidade do seu mandato (2019-2022), fez 24 viagens e esteve em 22 países. Tanto em intensidade quanto em latitude da agenda, não há termo de comparação.

O relatório do Grupo de Trabalho de Relações Exteriores (GT-RE) da equipe de transição delineou ambiciosas metas para o Brasil e, à medida que o tempo avançou, tornou-se nítido que muitas delas foram alcançadas no primeiro ano de gestão. O país retornou à cena internacional com destaque. O trio Lula-Amorim-Vieira parece afinado. O Brasil recuperou espaço e projeção, consolidando a sua presença em grandes cúpulas de chefes de Estado e de governo.

Na América Latina, o Brasil ressurgiu nas principais mesas negociais. Atuações decisivas nas conversas de paz entre Venezuela e Guiana, em disputa envolvendo o Essequibo, e na Guatemala, por ocasião de tentativa de golpe de Estado naquele país, reintroduziram a liderança brasileira na resolução de contenciosos. O ressurgimento da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foi acontecimento importante, bem como as iniciativas, em curso, para resgatar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A admissão da Bolívia como membro pleno do Mercosul, longamente defendida pelo Brasil, deu nova vitalidade ao bloco.

As pesquisas eleitorais, de resto, refletem a popularidade da condução internacional do país. Empresas como Atlas Intel, MDA e Quaest abordaram o assunto em seus *surveys*, proporcionando acessar um juízo emanado da sociedade democrática. De modo geral, a população reconhece a importância do retorno do Brasil à cena internacional, o que impacta positivamente a avaliação do governo. No levantamento mais recente, feito pela Atlas Intel, 47% dos brasileiros apoiam a política exterior posta em prática (36% consideram-na “ótima”, enquanto 11% julgam-na “boa”). Entre todas as áreas perscrutadas na sondagem, datada de 6 de fevereiro de 2024, trata-se da segunda política pública com maior respaldo popular, atrás apenas da de direitos humanos.

Entretanto, nem tudo são êxitos e boas promessas. Estranhamentos com Europa e Estados Unidos, especialmente sobre o tema da Ucrânia, destacaram-se e foram merecedores de atenção. Problemas surgiram também no âmbito regional. A dificuldade de fazer o presidente Maduro seguir um *script* democrático na Venezuela é preocupação persistente. A recusa da Argentina em ingressar no BRICS, as negociações complexas com o Paraguai sobre um novo protocolo para a Usina de Itaipu, os flertes entre Uruguai e China pela constituição de um tratado bilateral de livre comércio e a paralisa das negociações entre União Europeia e Mercosul pelo acordo birregional são pontos de atrito e difícil solução.

A diplomacia do conhecimento, voltada para temas de educação, ciência e tecnologia, enfrenta estagnação e desinvestimento. A projeção cultural externa do Brasil perdeu vigor ao longo da década. Entraves organizacionais, como a falta de pessoal para a realização de grandes eventos (G20, BRICS e COP 30), geraram sobrecarga administrativa no Ministério das Relações Exteriores. A persistência da sub-representação feminina em cargos de alta chefia reclama correção de rumos, ainda que alguns progressos sejam reportados. O fenômeno da “gabineteização do Itamaraty” (falta de pessoal, forçando remoções do exterior para a Secretaria de

Estado) e a “consularização da atividade das embaixadas no exterior” são efeitos colaterais do problema de fundo – a gestão de recursos humanos na diplomacia – e pedem reestruturação da Casa de Rio Branco.

AGRADECIMENTO

Minha gratidão a Benoni Belli, Carlos Aurélio Pimenta de Faria e Guilherme Casarões pela leitura atenta e apontamentos preciosos a uma versão prévia do manuscrito. Sigo, em todo caso, responsável por erros e omissões do ensaio. ■

Referências Bibliográficas

Belém Lopes, Dawisson. 2020. "De-westernization, Democratization, Disconnection: the Emergence of Brazil's Post-Diplomatic Foreign Policy." *Global Affairs* 6 (2): 167-184. <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1769494>.

Belém Lopes, Dawisson. 2022. "Bolsonaro e as viagens internacionais." *Congresso em*

Foco-UOL, 24 de setembro de 2022. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/bolsonaro-e-as-viagens-internacionais/>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023a. "Com Lula, o 'não alinhamento ativo' ganha corpo."

Headline Ideias, 17 de fevereiro de 2023. <https://www.headline.com.br/com-lula-o-nao-alinhamento-ativo-ganha-corpo-ffcc7a02>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023b. "First Washington, then Brasília. What next?" *Observer*

Research Foundation – Raisina Edit, 3 de março de 2023. <https://www.orfonline.org/expert-speak/first-washington-then-brasilia-what-next>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023c. "O Brasil não pratica 'diplomacia do conhecimento' - e isso é grave." *Headline Ideas*, 31 de março de 2023. <https://www.headline.com.br/o-brasil-nao-pratica-diplomacia-do-conhecimento-e-isso-e-grave-ee4ddb52>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023d. "Não existe ascensão silenciosa de um país." *Headline Ideias*, 28 de abril de 2023.

<https://www.headline.com.br/nao-existe-ascensao-silenciosa-de-um-pais-4406d00f>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023e. "O preto, o branco e o cinza." *Headline Ideias*, 26 de maio de 2023. <https://www.headline.com.br/o-preto-o-branco-e-o-cinza-5a70c9c3>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023f. "A nova política externa brasileira." *Nexo Jornal*, 13 de junho de 2023.

Belém Lopes, Dawisson. 2023g. "O que está por trás do flerte de Lula com Maduro."

Headline Ideias, 6 de julho de 2023. <https://www.headline.com.br/o-que-esta-por-tras-do-flerte-de-lula-com-maduro-53cf61a8>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023h. "E se Trump voltar?" *Headline Ideias*, 21 de julho de 2023. <https://www.headline.com.br/e-se-trump-voltar-39590d7b>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023i. "Discordar é normal, Juracy." *Headline Ideias*, 3 de agosto de 2023. <https://www.headline.com.br/discordar-e-normal-juracy-07b30b20>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023j. "Quem shippa a aliança Brargentina?" *Headline Ideias*, 1 de setembro de 2023.

<https://www.headline.com.br/quem-shippa-a-alianca-brargentina-f8228b96>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023k. "O tripé macrodiplomático de Lula." *Headline Ideias*, 11 de setembro de 2023. <https://www.headline.com.br/o-tripe-macrodiplomatico-de-lula-44453e91>.

Belém Lopes, Dawisson. 2023l. "Análise – Café e chá, por favor." *Headline Ideias*, 5 de outubro de 2023. <https://www.headline.com.br/cafe-e-cha-por-favor-0ba04914>.

Belém Lopes, Dawisson, Thales Carvalho & Vinicius Santos. 2022. "Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's 'More-Bark-Than-Bite' Brazil." *Global Studies Quarterly* 2 (4): 1-14. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac078>.

Belém Lopes, Dawisson & Joo Paulo Nicolini Gabriel. 2023. "Way More than Hedging: Lula's Brazil Is Gambling High." *Observer Research Foundation*, 16 de maio de 2023.

<https://www.orfonline.org/expert-speak/way-more-than-hedging-lulas-brazil-is-gambling-high>.

Belém Lopes, Dawisson & Karin Costa Vazquez.

2024. Peace as a Hypothetical Imperative: Brazil's Foreign Policy Standpoint on the War in Ukraine. *Global Policy Journal* 00: 1–5. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13334>.

Rajão, Raoni & Dawisson Belém Lopes. 2022. "Potência agroambiental, do discurso à prática." *O Estado de São Paulo*, 25 de dezembro de 2022. <https://www.estadao.com.br/opinioao/espaco-aberto/potencia-agroambiental-do-discurso-a-pratica/>.

Como citar: Belém Lopes, Dawisson. 2024. "A política exterior no ano inaugural do governo Lula III". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 80-102.

To cite this work: Belém Lopes, Dawisson. 2024. "Foreign Policy in the Inaugural Year of the Third Lula Administration." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 80-102.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.04.80-102.pt>

Recebido: 20 de fevereiro de 2024
Aceito para publicação: 21 de fevereiro de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3

Maria Regina Soares de Lima

Diogo Ives

Resumo: O texto analisa dificuldades na implementação da política externa brasileira em 2023, no âmbito de cinco agendas: emergência climática, regulação da internet, integração regional, mediação da paz e expansão do BRICS. Destacam-se a atuação da oposição de extrema-direita para radicalizar politizações no plano doméstico e o descompasso entre algumas intenções e as condições existentes no plano externo. Ao final, sugerem-se alguns caminhos para lidar com os desafios aos objetivos do atual governo.

Palavras-chave: governo Lula; política externa; extrema-direita; politização; radicalização.

Political Challenges in Implementing Foreign Policy by the Third Lula administration

Abstract: The text analyzes challenges in implementing the Brazilian foreign policy in 2023 within the scope of five agendas: climate emergency, internet regulation, regional integration, peace mediation, and BRICS expansion. We highlight the actions of the far-right opposition to radicalize politicization at the domestic level and the mismatch between some intentions and existing conditions at the external level. We also suggest paths to deal with the challenges facing the objectives of the current administration.

Keywords: Lula administration; foreign policy; far-right; politicization; radicalization.

O primeiro ano do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado pela ambição de mudar a imagem internacional do Brasil em relação à que predominou durante a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022). A postura sectária do antigo chefe de Estado, que privilegiava relações com homólogos com quem percebesse estreita afinidade ideológica (com destaque para Donald Trump), deu lugar à maior tolerância de Lula com diferentes mentalidades – encontros com Nicolás Maduro e Giorgia Meloni, situados em extremos opostos do espectro ideológico, foram exemplos. O isolamento relativo do antigo chefe de Estado, que fez 23 viagens ao exterior e visitou 22 países ao longo de quatro anos (Lopes 2022), foi substituído por uma diplomacia presidencial intensa, que incluiu 15 viagens e visitas a 24 países em apenas doze meses (Martins 2023).

No plano discursivo, a denúncia constante de Bolsonaro sobre uma suposta conspiração comunista global contra soberanias e liberdades, inclusive por parte da ONU, foi trocada por críticas de Lula às realidades concretas da desigualdade econômica, da fome, das guerras e da concentração de poder decisório nas mãos de grandes potências dentro de organizações internacionais. Em termos de ação, a aversão de Bolsonaro à participação do Brasil em iniciativas multilaterais sobre meio ambiente, vacinação e direitos humanos, por exemplo, deu espaço a uma valorização, por Lula, de cúpulas e fundos climáticos, à retomada de uma diplomacia da saúde para a África lusófona e à entrada do país em concertações, na ONU, em defesa da dignidade de minorias sexuais (*Equal Rights Coalition*) e da igualdade salarial entre homens e mulheres (*Equal Pay International Coalition*).

Promoveu-se, em suma, uma autêntica mudança de orientação internacional na política externa, na qual o papel que um país busca no sistema internacional é definido pelo governo de turno, conforme os termos de Hermann (1990). O projeto autodeclarado de transformar o Brasil em um pária internacional, na expressão do ex-chanceler Ernesto Araújo, reservava ao país uma posição de aliado de primeira hora da extrema-direita transnacional, com sede nos Estados Unidos, que tem como uma prioridade enfrentar o poder crescente da China. Por sua vez, a aspiração da política externa do governo Lula, explícita desde a eleição de 2022, é envolver o

Maria Regina Soares de Lima  é professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), pesquisadora sênior do CNPq e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA).

Diogo Ives  é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), pesquisador de pós-doutorado na mesma instituição, coordenador adjunto do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e integrante do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC).

Brasil na construção de um sistema internacional multipolar, no qual instituições multilaterais e processos de integração regional tenham força para conter o poder tanto dos Estados Unidos quanto da China, incentivem uma coexistência pacífica e reduzam assimetrias econômicas entre Norte e Sul nos marcos do capitalismo.

Entre a intenção e a realização, porém, sempre existe a mediação da política. Assumir um papel internacional requer não apenas capacidades materiais de poder adequadas por parte de um país, como também força política por parte de um governo para fazer com que sua vontade prevaleça diante de coalizões de oposição aos seus planos, nos âmbitos externo e interno. No Brasil, esse segundo desafio ficou mais difícil à medida que avançaram a redemocratização, a abertura da economia e a comunicação virtual de meados dos anos 1980 em diante. A multiplicação de vozes, empresas com vínculos internacionais, grupos de interesse e *constituencies* variadas produziu uma politização da política externa, isto é, um aumento da percepção, na sociedade, de que há componentes partidários em decisões tomadas por um governo, sobre os quais cabe discussão (Lima & Duarte 2013).

O debate público em torno da matéria cresceu continuamente até atingir um volume inédito e, ao que nos parece, mudar de qualidade durante o governo Bolsonaro, quando a politização deixou de se situar em marcos democráticos e passou a ser radicalizada pela extrema-direita. Discordâncias em torno da política externa deixaram de ser tratadas como legítimas por essa facção e passaram a ser interditas por um discurso autoritário e maniqueísta, que simplifica concepções de mundo entre bem e mal e condena, via de regra, negociações e concessões.

Ao passo que a politização é positiva quando encaminhada por vias institucionais e participativas, próprias de como a democracia deve lidar com políticas públicas, a radicalização nega o caráter republicano da política externa ao

A aspiração da política externa do governo Lula, explícita desde a eleição de 2022, é envolver o Brasil na construção de um sistema internacional multipolar, no qual instituições multilaterais e processos de integração regional tenham força para conter o poder tanto dos Estados Unidos quanto da China, incentivem uma coexistência pacífica e reduzam assimetrias econômicas entre Norte e Sul nos marcos do capitalismo.

tratá-la como monopólio de uma minoria extremista. No caso do governo Bolsonaro, o tema foi reduzido a um instrumento personalista do presidente para atender a interesses de *constituencies* conservadoras (com destaque para ruralistas, cristãos evangélicos e agentes de segurança e defesa) grandes o suficiente para lhe dar apoio no Congresso e votos populares em uma possível reeleição (Lima & Alburquerque 2022).

Por sua vez, o ano inicial do novo governo Lula representou a antítese do radicalismo, não apenas porque se ampliou a enorme frente partidária que o sustenta, incluindo PP e União Brasil (partidos conservadores que sequer haviam apoiado Lula na eleição), como também, na política externa, tomaram-se iniciativas bem-vindas de interlocução do Executivo com setores da sociedade civil comprometidos com a democracia e a ciência, como, por exemplo, nos Diálogos Amazônicos, coordenados pela Secretaria-Geral da Presidência da República, e em seminários da Fundação Alexandre de Gusmão sobre desarmamento nuclear, sustentabilidade, gênero, raça e infraestrutura regional.

Não obstante esses avanços, o atual governo mostrou fragilidades políticas de outra natureza na implementação de sua política externa, ainda que também ligadas, em parte, às disputas domésticas. Para além delas, o cenário internacional foi marcado por uma intensa turbulência, tampouco nova. Conforme resume Hirst (2023, 97), “o tempo presente revela-se dominado por polarizações geopolíticas e disputas inter-hegemônicas, o que reduz e condiciona a margem de autonomia de países médios do Sul Global”, além de estimular lógicas conflitivas e incertezas que retiram a ancoragem institucional de agendas de governança global. O mesmo pode ser dito sobre as condições de governança regional, bastante diferentes da época da Onda Rosa, no início do século.

Em face desses constrangimentos, houve dificuldades do governo brasileiro para alcançar objetivos perante atores políticos internos e externos em, ao menos, cinco agendas da política externa: enfrentamento da emergência climática, regulação da internet, integração regional, mediação da paz e expansão do BRICS. As seções a seguir tratam de cada tema por via de breves descrições de eventos emblemáticos, com vistas a iluminar diferentes variáveis políticas que atravessaram o caminho entre desejo e resultado na política externa. As considerações finais apresentam algumas ponderações sobre essas dificuldades, que causam ruídos significativos na voz que o governo pretende dar ao Brasil no mundo e que ensejam o risco de tornar a política externa demasiadamente declaratória e dependente da liderança carismática do presidente em exercício.

CLIMA

A ênfase na proteção do meio ambiente e na retomada da tradição brasileira de engajamento em discussões climáticas multilaterais foi marca do discurso de Lula na eleição de 2022, a fim de se contrapor ao negacionismo climático e ao avanço do desmatamento na Amazônia durante a gestão de Bolsonaro. Ainda na qualidade de presidente eleito, seu primeiro compromisso internacional foi a ida à COP 27 do Clima, em Sharm el-Sheik, Egito. Uma vez empossado em 2023, esteve presente na COP 28, em Dubai, onde celebrou a queda de 49,5% na área amazônica desmatada, entre janeiro e outubro (Brasil 2023a); prometeu zerar o desmatamento em todos os biomas até 2030; lançou a proposta de criação de um fundo internacional para conservar florestas tropicais em 80 países; e obteve a chancela para que o Brasil sedie a COP 30, em 2025.

O governo também liderou a revitalização da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), ao convocar uma cúpula de presidentes dos países membros, em agosto, no Pará. A Declaração de Belém, emitida ao final do encontro, prometeu reativar comissões temáticas e criar o Foro de Cidades Amazônicas, um painel técnico-científico para a produção de dados ambientais, um mecanismo de diálogo entre governos e povos indígenas, um sistema de controle aéreo integrado e a institucionalização do Parlamento Amazônico (Parlamaz). No encontro, o governo brasileiro também anunciou a criação de um centro de cooperação policial em Manaus, para combater o narcotráfico e crimes ambientais.

Além disso, o Fundo Amazônia, utilizado para o fomento de projetos de sustentabilidade na floresta e paralisado no governo anterior, foi recapitalizado com doações estrangeiras que somaram R\$ 3,9 bilhões em 2023, dobrando o valor que estava em caixa até 2022 (Brasil 2023b). Finalmente, o Executivo encaminhou ao Congresso um pedido de ratificação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (conhecido como Acordo de Escazú), formulado na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), assinado pelo Brasil em 2018, mas engavetado em seguida. A tramitação da ratificação segue até o presente momento, com pressão notável de organizações da sociedade civil para que ocorra (Escazú Brasil 2023).

Essa pressão é sintomática de um dos dois obstáculos que impedem uma consolidação da imagem de potência verde que se procura dar ao Brasil no presente, apesar de todos os esforços: o atual Congresso Nacional é majoritariamente refratário à pauta da proteção ambiental, devido, sobretudo, à força da bancada ruralista. Por pressão desse grupo, muito ligado ao bolsonarismo, foram aprovadas medidas

como o marco temporal da demarcação de terras indígenas (facilitando apropriações por entes privados) e a exclusão de um teto de emissões de gases de efeito estufa (GEE) ao agronegócio no projeto de lei (ainda em discussão) que regulamenta o mercado de carbono. Convém lembrar que os setores de mudança do uso da terra e agronegócio foram responsáveis por 49% e 25%, respectivamente, das emissões brasileiras de GEE em 2021 (Potenza et al. 2023) e são, portanto, fundamentais para o compromisso do país com a redução da poluição atmosférica.

Outro episódio que explicitou o conflito de visões entre Executivo e Legislativo aconteceu em maio, quando a Câmara dos Deputados votou uma medida provisória sobre a estrutura ministerial do governo Lula e reduziu atribuições dos Ministérios de Meio Ambiente, Povos Indígenas e Desenvolvimento Agrário. O presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, deu uma declaração enfática à imprensa sobre o ocorrido:

As maiores modificações dizem respeito ao enfraquecimento [feito pelo governo Lula] do Ministério da Agricultura, num fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente, que é um ministério com muito pouco apoio político dentro do Congresso — é importante que se frise. Você não pode viver desconectado da técnica da política, não funciona, está aí esse problema gravíssimo em relação a este embate entre Ibama e Petrobras a respeito da exploração de petróleo na costa da Região Norte e indo até o Nordeste (Feitosa 2023, s.p.).

A menção de Lira ao petróleo na chamada Margem Equatorial envolve o segundo desafio para a credibilidade internacional do Brasil no enfrentamento da emergência climática: para além do Legislativo, parte expressiva do Executivo defende a abertura de novas frentes de exploração de combustíveis fósseis na região. Ainda que o setor de energia contribua relativamente pouco para a emissão brasileira de GEE — 18% do total em 2021 (Potenza et al. 2023) —, trata-se do maior responsável pelas mudanças climáticas no mundo: cerca de 75% das emissões globais de GEE todo ano, desde 1990, decorrem do uso de combustíveis fósseis em geração de eletricidade, transportes, indústrias e construção civil (Climate Watch 2023). Uma pressão internacional para eliminar esses combustíveis ganhou força na COP 28, quando, pela primeira vez, a declaração final instou todos os países a fazerem transições que reduzam seu uso.

Todavia, autoridades do Executivo, como o próprio presidente da República, o ministro de Minas e Energia e o presidente da Petrobras, demonstram resistência a esse tipo de ambição quando demonstram inclinação à exploração

de petróleo na Margem Equatorial. Ainda que por vezes defendam publicamente uma transição energética, esse conceito implica, a rigor, o que se conhece como *phasing out* da energia fóssil, isto é, sua eliminação gradual da economia, enquanto diversificação energética é o nome adequado para quando se pretende investir em fontes renováveis sem abandonar as fósseis – o que o Brasil já faz há décadas (Nemitz 2023). As razões políticas para se preferir o segundo caminho podem ser várias – tentativa de segurar a inflação por meio de subsídios à gasolina e ao diesel, conquista de apoio político nas novas áreas de exploração de petróleo, apego ideológico a um tipo de desenvolvimentismo vinculado a combustíveis fósseis, concorrência com grandes potências que estão explorando também novas frentes de petróleo na América do Sul –, mas o ônus é, sem dúvida, a redução do potencial de liderança climática do Brasil.

Esse ônus já se fez ver na política externa, quando o presidente Lula anunciou, em meio à COP 28, que ingressaria o Brasil como membro observador na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP+), em um movimento sem qualquer debate público prévio. A justificativa foi que o país procuraria incentivar debates sobre transição energética dentro do bloco, quando, na verdade, a própria natureza da OPEP+ é vender petróleo e disputar espaço no mercado com as petrolíferas privadas ocidentais. Durante a COP 28, o secretário do bloco pressionou os países membros para que bloqueassem qualquer menção à redução do uso de combustíveis fósseis nos documentos da conferência (G1 2023). O Brasil, por sua vez, recebeu o antiprêmio “Fóssil do Dia” pela decisão de adesão ao bloco, dado pela Climate Action Network, rede de 1,3 mil ONGs do mundo todo (Chade 2023a).

Na tentativa de ajustar o discurso energético ao objetivo de ser uma potência ambiental, o governo começou a patinar. Ainda na COP 28, a diplomacia brasileira declarou, em nome do BASIC (fórum sobre clima reunindo Brasil, África do Sul, Índia e China), que são os países desenvolvidos que devem assumir a dianteira na redução do uso de combustíveis fósseis, conforme o princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas, e ajudar os países em desenvolvimento na transição energética. Por sua vez, as autoridades brasileiras inclinadas à exploração de petróleo na Margem Equatorial reforçaram o argumento paradoxal de que os recursos advindos da exploração serão imprescindíveis para a promoção de energia limpa. Do ponto de vista político, essa retórica soa um tanto descolada da realidade material do Brasil, especificamente no tema da energia, no qual o país conta, reconhecidamente, com uma das maiores tradições e *expertises* do mundo em fontes renováveis, de modo que, neste caso, não lhe cabe bem o figurino de potência fraca.

INTERNET

A construção de normas internacionais para regular a internet foi outro destaque do discurso de Lula nos meses seguintes à sua vitória eleitoral em 2022 (Milani & Ives 2023), em face da instrumentalização de redes sociais e aplicativos de mensagens feita pela extrema-direita, no Brasil e no mundo, para disseminar *fake news* e mensagens de ódio que atentam contra a democracia. No entanto, apesar dos ataques (articulados pela internet) de centenas de bolsonaristas às sedes dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023, o tema não chegou a ganhar substância na política externa ao longo do ano para além de declarações.

Cabe destacar o envio de uma carta do presidente Lula à primeira conferência da UNESCO sobre internet confiável (*Internet for Trust*), em fevereiro, na qual defendeu que a regulação das redes sociais passe por um debate multilateral global, com ampla participação social, a fim de equilibrar direitos individuais e coletivos. O assunto também apareceu no discurso do presidente na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro, quando defendeu o combate à desinformação, aos crimes cibernéticos e ao enfraquecimento de leis trabalhistas por aplicativos e plataformas digitais que contratam o serviço de terceiros. Esse último tema foi incluído, ainda, em uma declaração conjunta entre Lula e Joe Biden, lançada em setembro, para que Brasil e Estados Unidos trabalhem juntos em favor da proteção de trabalho digno nas plataformas digitais.

A diplomacia brasileira promete dar maior impulso ao tema em 2024, quando o país exerce a presidência do G20, fórum para o qual quer levar a discussão, tentando buscar consensos entre as maiores economias do mundo (Chade 2024). Contudo, 2023 mostrou que um obstáculo político semelhante ao da pauta ambiental pode reduzir a margem de ação do Itamaraty: a resistência do Congresso Nacional. Em maio, o presidente da

Assim como clima, internet é um tema transversal aos planos internacional e doméstico. Criar regulações em apenas um deles é pouco eficaz para avançar soluções aos problemas atuais. (...) Nesses casos, articulações internacionais e domésticas precisam andar juntas, o que requer uma sintonia que o governo Lula, ao menos em 2023, não conseguiu alcançar.

Câmara decidiu adiar a votação do “PL das *Fake News*”, projeto de lei que cria uma série de responsabilidades às empresas provedoras de internet. A decisão ocorreu após uma ofensiva de *big techs*, como Google e X (antigo Twitter), para criticar publicamente a medida, remover postagens de sites que a defendiam e patrocinar conteúdos que se opunham a ela (Brasil 2023c). A medida foi taxada de “PL da Censura” pela oposição bolsonarista, que se juntou às *big techs* na coalizão de veto e atuou para deslegitimar a proposta nas redes sociais. Segundo a imprensa, “Lula não conseguiu maioria segura nem com o empenho do governo, nem com Arthur Lira, defensor da medida, e nem com o Supremo Tribunal Federal (STF) nos bastidores” (Teixeira 2023). Ainda não há data para uma apreciação da matéria.

Assim como clima, internet é um tema transversal aos planos internacional e doméstico. Criar regulações em apenas um deles é pouco eficaz para avançar soluções aos problemas atuais. Essa questão abre espaço, por sua vez, para a conhecida problemática dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), segundo a qual a credibilidade da posição de um país em uma negociação internacional está ligada à percepção que os atores envolvidos têm sobre a chance de um acordo final ser ratificado no nível doméstico. Nesses casos, articulações internacionais e domésticas precisam andar juntas, o que requer uma sintonia que o governo Lula, ao menos em 2023, não conseguiu alcançar.

INTEGRAÇÃO REGIONAL

Após os quatro anos de desinteresse do governo Bolsonaro por uma integração sul-americana abrangente, o novo governo Lula retomou o projeto vigente entre 2003-2016 de buscar aproximações entre todos os vizinhos. Para além da mencionada revitalização da OTCA, o Brasil assumiu a presidência do Mercosul no segundo semestre de 2023. O período foi marcado pelo esfriamento das negociações de um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia, devido a uma convergência política de insatisfações: em especial, o Brasil se opôs à participação de empresas europeias em compras governamentais e a punições contra o descumprimento de metas ambientais voluntárias, ao passo que a França não aceitou abrir mão do seu tradicional protecionismo agrícola. Além de se retomar o viés mais protecionista do Mercosul, o bloco foi expandido com a adesão da Bolívia como sexto membro pleno (embora a Venezuela siga suspensa).

Apesar de alcançar o que desejava para a OTCA e o Mercosul, o governo brasileiro teve maior dificuldade em recolocar um projeto de união entre os países amazônicos, platinos e o Chile. Em maio, o país sediou, em Brasília, uma cúpula entre os presidentes da América do Sul, a convite de Lula. O evento teve

êxito em garantir a presença de todos os chefes de Estado (com exceção de Dina Boluarte, devido a problemas domésticos no Peru) e aprovar um documento final chamado Consenso de Brasília, que manifestou uma disposição coletiva ao diálogo sobre temas como comércio, paz, segurança, meio ambiente, desigualdade, saúde, democracia e direitos humanos.

A lista ampla, porém, não foi combinada a um mecanismo institucional para encaminhar efetivamente as conversas. Nesse ponto, não houve consenso: após reinsserir o Brasil na UNASUL, o país, apoiado pela Argentina, propôs reverter o esvaziamento da organização mediante uma modificação do caráter consensual exigido no processo de eleição da secretaria-geral (em 2018, seis países suspenderam sua participação no bloco após a Venezuela se opor a uma indicação argentina para o cargo e travar uma solução); a Colômbia propôs uma UNASUL menos abrangente em temas e mais flexível na forma; a Venezuela defendeu a UNASUL conforme está hoje; e o Chile, o Equador e o Paraguai propuseram diálogos mais informais (Ives 2023).

O imbróglio foi sintomático do contexto político e ideológico fragmentado que a América do Sul vive hoje. Governos à esquerda e à direita se sucedem sem haver uma hegemonia clara, diferentemente da Onda Rosa, quando predominava uma maioria progressista. Há crises econômicas e/ou políticas na Venezuela, na Argentina, no Peru, no Equador e na Bolívia, além do compasso de espera no Chile sobre seu rumo constitucional, existem diferenças de visões entre Lula e o colombiano Gustavo Petro sobre a exploração de petróleo na Amazônia e Lacalle Pou pressiona para firmar um acordo comercial entre Uruguai e China à margem do Mercosul.

É difícil imaginar o surgimento de um cenário mais harmonioso no curto prazo. A tendência nesse tema, para o Brasil, parece ser olhar para cada relação bilateral com especificidade (como visto no seu envolvimento em negociações entre governo e oposição, na Venezuela, e entre governo e guerrilha, na Colômbia) e articular reuniões coletivas *ad hoc* que tentem alcançar algum resultado concreto em temas específicos (como a Primeira Reunião Sul-Americana de Diálogo entre Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, realizada em novembro, em Brasília).

Entretanto, novamente, a política doméstica pode dificultar a implementação de iniciativas de cooperação, haja vista a tendência da oposição bolsonarista em sobrevalorizar afinidades ideológicas. Para além das críticas habituais a regimes de esquerda na região, que inflamam as redes sociais e reduzem a margem de manobra da política externa nessas relações, um comportamento de políticos bolsonaristas, em 2023, deve ser lembrado com atenção: a ida de Jair Bolsonaro e de uma comitiva de aliados (governadores, senadores e deputados) à posse de Javier Milei na presi-

dência da Argentina, a convite deste, em dezembro. O comparecimento ocorreu após uma eleição na qual Milei, dotado de forte discurso sectário, proferiu ofensas a Lula por sua ideologia de esquerda e o acusou de favorecer a oposição na disputa. O presidente brasileiro, por sua vez, deixou de ir à posse em razão dos gestos de Milei e enviou o chanceler Mauro Vieira no seu lugar.

Esse episódio é revelador de dois desafios políticos. O primeiro é a deslegitimação do Brasil como líder regional quando é governado por uma liderança de esquerda. Enquanto críticas da direita sul-americana a líderes de Cuba e Venezuela já são antigas, uma ofensiva contra Lula pode crescer por incitação de um bolsonarismo cada vez mais articulado com aliados regionais. O segundo desafio é a pretensão de bolsonaristas de se colocarem – e serem reconhecidos – como representantes do Brasil em um evento oficial, em detrimento do atual chefe de Estado. Se um governo instituído perde legitimidade como interlocutor, entra-se em um terreno pantanoso de interferência externa em assuntos domésticos que fragiliza qualquer processo de integração. Esse segundo problema apareceu também na agenda a seguir.

Novamente, a política doméstica pode dificultar a implementação de iniciativas de cooperação, haja vista a tendência da oposição bolsonarista em sobrevalorizar afinidades ideológicas. (...) Enquanto críticas da direita sul-americana a líderes de Cuba e Venezuela já são antigas, uma ofensiva contra Lula pode crescer por incitação de um bolsonarismo cada vez mais articulado com aliados regionais.

PAZ E MEDIAÇÃO INTERNACIONAL DE CONFLITOS

O governo Lula teve início em meio à continuidade da guerra na Ucrânia, decorrente de uma invasão da Rússia à vizinha, a partir de fevereiro de 2022, por receio de que aderisse à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A postura oficial brasileira foi em favor da neutralidade entre os lados do conflito e da busca de uma negociação pacífica. A diplomacia presidencial foi mobilizada, e Lula teve mais de uma conversa pessoal ou à distância tanto com Volodymyr Zelensky, presidente ucraniano, quanto com Vladimir Putin, presidente russo. Combinada a críticas frequentes de Lula à paralisação do Conselho de Segurança

da ONU, o presidente brasileiro sugeriu a articulação de um clube de mediação, formado por países como Brasil, China, Índia e Indonésia. A ideia também foi levada para o encontro anual do G7 (para o qual o Brasil não era convidado desde 2009). Todavia, não prosperou.

A partir de outubro, uma nova guerra teve início, desta vez no Oriente Médio, após o grupo palestino Hamas fazer um ataque terrorista à população israelense e suscitar uma forte reação militar de Tel Aviv, que vitimou tanto integrantes do Hamas, quanto civis na Faixa de Gaza. O governo brasileiro condenou o ataque do Hamas e a reação israelense, tratada como desproporcional à luz do Direito Internacional Humanitário. O discurso oficial foi novamente em favor da distensão. Lula foi convidado para uma cúpula de paz no Egito, em outubro, mas não compareceu (enviando, no seu lugar, o chanceler Vieira), pois se recuperava de uma cirurgia e apostava na presidência brasileira do Conselho de Segurança, ao longo de outubro, para costurar um acordo. No entanto, nem uma resolução articulada pela diplomacia brasileira, nem qualquer outra resolução conseguiu evitar vetos de membros permanentes do órgão à época.

Uma terceira mediação de paz foi tentada pelo Brasil a partir de novembro, dessa vez entre Venezuela e Guiana pela posse do território de Essequibo. A região é oficialmente guianense, mas tem sua soberania contestada historicamente pelos venezuelanos. Nos últimos anos, a descoberta de petróleo no mar da Guiana, explorado pela empresa estadunidense Exxon Mobil, reacendeu o interesse da Venezuela pelo território e levou o presidente Maduro a organizar um plebiscito sobre sua soberania. A maioria dos votos foi favorável à reivindicação venezuelana. Em resposta, Irfaan Ali, presidente da Guiana, criticou a legitimidade da votação, pediu que o tema fosse discutido na Organização dos Estados Americanos (OEA) e recebeu gestos de apoio político e militar dos Estados Unidos e do Reino Unido. Em favor de uma desescalada e incentivado pela Casa Branca (Chade 2023b), Lula teve conversas com Maduro e Ali e enviou Celso Amorim, assessor-chefe da Presidência da República, para mediar um acordo entre ambos, em São Vicente e Granadinas

A defesa enfática do pacifismo pelo Brasil teve os dividendos políticos de demarcar mais um contraste com a hostilidade do governo anterior ao diálogo entre diferentes visões e reafirmar esse princípio caro à imagem do país construída pelo Itamaraty ao longo de décadas.

(presidente *pro tempore* da CELAC), em dezembro. O acordo foi firmado, e os dois países renunciaram à ameaça do uso da força. O secretário de Estado dos Estados Unidos agradeceu ao Brasil “por sua liderança diplomática na busca de uma solução pacífica na disputa” (Péchy 2023).

Assim como no caso da integração regional, as tentativas de mediação da paz pelo Brasil revelam certa dificuldade política de combinar projeto e contexto externo, dessa vez porque as grandes potências simplesmente não mostram disposição a aceitar nenhuma mediação dos conflitos na Eurásia – nem pelo Brasil, nem por qualquer outro país. Por sua vez, quando se apresentou um conflito na América do Sul, a grande potência norte-americana não interferiu nas intenções brasileiras, provavelmente devido a seu autointeresse em não ter sua produção de petróleo na Guiana perturbada.

Entretanto, a defesa enfática do pacifismo pelo Brasil teve os dividendos políticos de demarcar mais um contraste com a hostilidade do governo anterior ao diálogo entre diferentes visões e reafirmar esse princípio caro à imagem do país construída pelo Itamaraty ao longo de décadas. Mas a oposição bolsonarista tampouco deixou de politizar o assunto, passando a adotar o argumento recorrente de que neutralidade é sinônimo de ajuda a um dos lados do conflito. Em um movimento mais grave, Bolsonaro e parlamentares aliados tiveram uma reunião, dentro da Câmara dos Deputados, com o embaixador de Israel no Brasil, em novembro, a fim de enfatizar seu apoio na guerra contra o Hamas. A ação tem efeitos semelhantes ao ocorrido na posse de Milei, conforme explicado na seção anterior, e salienta o entendimento da extrema-direita de que contrariar a política externa do governo contribui para mobilizar *constituencies* domésticas e alianças externas sem implicar altos custos.

BRICS+

Finalmente, o quinto tema de destaque em 2023 foi a volta à relevância política do BRICS, que ora passou a se chamar BRICS+. Em agosto, a 15^a cúpula de presidentes do bloco decidiu expandir seus membros e fez um convite de adesão a seis países: Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. A predominância de países do Oriente Médio reforçou o espaço que a Ásia já tinha na formação original, em linha com interesses de inserção regional por parte de China, Índia e Rússia. O governo brasileiro era inicialmente contrário à expansão de membros plenos e defendia a criação das categorias de países observadores e parceiros, porém prevaleceu a posição chinesa em favor de novos integrantes em igualdade de condições (Bloomberg 2023).

Em termos de pauta, o destaque da cúpula foi a “desdolarização”, isto é, a defesa de medidas para reduzir o uso do dólar e aumentar transações nas moedas dos países membros. Também no ano passado, a ex-presidente brasileira Dilma Rousseff foi empossada na presidência do Banco do BRICS+, passando a gerenciar os empréstimos do órgão. Em discurso na conferência, Rousseff (2023) defendeu o balanceamento da ordem financeira internacional, tornando-a mais justa e inclusiva para países do Sul. Emirados Árabes Unidos, Egito e Bangladesh foram admitidos como membros do banco ainda em 2023.

A reforma da governança econômica global é a missão por excelência do BRIC, nascido em 2009, na esteira da crise financeira gestada pelas desregulações de Wall Street. Contudo, uma segunda novidade, em novembro, foi a realização de uma cúpula extraordinária por videoconferência entre os chefes de Estado dos cinco membros originais e seis novos para discutir a eclosão da guerra entre Israel e Hamas. A reunião foi convocada pelo presidente sul-africano (então presidente *pro tempore* do BRICS+), Cyril Ramaphosa, e contou com a participação do presidente Lula. Porém, o grupo não conseguiu convergir em torno de uma declaração conjunta, pois o Irã não concordou em classificar os atos do Hamas como terroristas, ao passo que a Argentina queria um reconhecimento expresso do direito à defesa de Israel (Moreira 2023).

O episódio revelou o desafio político de se construir convergência dentro de uma coalizão que dobrou de tamanho e pode ser instada a atuar em circunstâncias que fogem da seara econômica. Tratar de guerra, em especial, pode gerar certo constrangimento ao Brasil, que costuma defender o Conselho de Segurança como fórum privilegiado para esse tema. Além disso, outra dificuldade surgiu com a troca de governo na Argentina, em dezembro, na medida em que Alberto Fernández, favorável à entrada do país no BRICS+, foi substituído por Milei, que já declarou que não aceitará a participação e perseguirá um alinhamento geopolítico com Estados Unidos e Israel. A adesão argentina havia sido um pedido brasileiro aos demais membros. Sem essa parceria dentro do bloco, o Brasil pode seguir perdendo voz em face da China e ter dificuldade em se colocar perante países com interações históricas muito mais profundas e, portanto, mais capazes de *agenda-setting* no BRICS+ conforme suas preferências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ano do terceiro governo Lula serviu para testar as águas da implementação do projeto de política externa que venceu a eleição de 2022. Esse projeto guarda as linhas mestras do que foi feito nas gestões anteriores comandadas pelo PT, mas naturalmente precisa ser adaptado a novos contextos e correla-

ções de poder nos planos interno e externo (Saraiva & Silva 2023). Apesar das dificuldades, avaliamos que o saldo foi positivo, posto que se retomou a seriedade da política externa, após quatro anos de vexames sucessivos, e se iniciou um processo de reconstrução da imagem internacional do Brasil, especialmente do seu regime democrático, alvo de dúvidas e contestações após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e os ataques do 8 de janeiro em 2023.

O cerne dos novos desafios políticos é a ascensão e a resistência de uma extrema-direita no Brasil, com articulações transnacionais, que radicaliza a politização da política externa. Colocar as agendas de proteção ambiental e segurança da internet em destaque, na atuação internacional brasileira, vai de encontro aos interesses desse grupo, na medida em que pode contribuir para frear crimes ambientais que enriquecem suas lideranças e crimes cibernéticos que radicalizam seus seguidores. São, porém, enfrentamentos difíceis, dado que a regulação do meio ambiente envolve múltiplos custos distributivos entre diversos setores da sociedade, enquanto a regulação da internet implica contestar o imenso poder das *big techs*, motores importantes do capitalismo internacional hoje.

A essas dificuldades somam-se o baixo crescimento econômico brasileiro há uma década, o avanço do Legislativo sobre receitas do Executivo por meio de emendas parlamentares cada vez mais volumosas e o pouco espaço relativo que o PT e sua base aliada mais fiel têm no Congresso. Como afirma Carvalho (2023, 137), “o resultado é uma política [externa] que precisa ser mais estratégica, otimizando os recursos empregados – agora mais escassos do que na primeira passagem de Lula pela presidência – na busca por alcançar seus objetivos”.

Apesar das dificuldades, avaliamos que o saldo [do primeiro ano do terceiro governo Lula] foi positivo, posto que se retomou a seriedade da política externa, após quatro anos de vexames sucessivos, e se iniciou um processo de reconstrução da imagem internacional do Brasil, especialmente do seu regime democrático, alvo de dúvidas e contestações após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e os ataques do 8 de janeiro em 2023.

A saída, para tanto, não passa por contornar debates amplos e participativos. Declarações do presidente brasileiro no sentido de levar o tema das mudanças climáticas para dentro do Conselho de Segurança da ONU para tornar o cumprimento de metas de redução de GEE mais efetivo (Estado de S. Paulo 2023), ou de criar uma governança climática global com autonomia para tomar decisões sem passar pelos parlamentos (Murakawa 2023) significam, respectivamente, dar mais poder aos países com assento permanente que controlam o órgão, sem garantia de uma reforma deste, e reduzir a agência de parlamentares progressistas e pressões de movimentos sociais dentro dos Legislativos.

Tendo em vista que a configuração do Congresso Nacional não vai mudar nos próximos três anos, parece-nos que o investimento em articulação política pelo governo precisará ser intensificado para azeitar a implementação da política externa. Um exemplo de negociação com a oposição ocorreu em outubro passado, dias após o início do conflito entre Israel e Hamas. A fim de mostrar alinhamento a Tel Aviv, a oposição teve apoio da base do governo para aprovar, na Câmara dos Deputados, três acordos internacionais entre Brasil e Israel (em previdência, serviços aéreos e cooperação em segurança pública, tendo sido este último assinado durante o governo Bolsonaro). Em troca, o governo recebeu apoio da oposição para destravar a entrada da Bolívia como membro pleno no Mercosul, pendente desde 2015 (Cunto & Ribeiro 2023).

Outra possibilidade para melhorar a execução da política externa é um estreitamento do diálogo entre o Ministério de Relações Exteriores e o Congresso. O Itamaraty conta com uma Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos, ao passo que o parlamento tem comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, tanto na Câmara, quanto no Senado. Aumentar o conhecimento mútuo sobre as intenções da política externa e a distribuição dos interesses parlamentares em apoiá-las ou contrariá-las pode ajudar a antecipar movimentos da oposição e reduzir o espaço de contradições entre o que o Executivo quer e o que o Legislativo pode oferecer.

Além disso, a atração de recursos estrangeiros para as áreas de meio ambiente (através do Fundo Amazônia e da proposta de fundo global para florestas tropicais) e infraestrutura (via Banco do BRICS) pode diminuir resistências na oposição, na medida em que sejam destinados a projetos de interesse de parlamentares, governadores e prefeitos em benefício de suas bases eleitorais e da economia local. Também na área de infraestrutura, o relançamento de obras de logística na América do Sul, conforme anunciado pelo Ministério do Planejamento para expandir o comércio com a vizinhança e a Ásia (Rittner 2023), é um passo na direção de estimular a integração regional.

Esses incentivos políticos e econômicos à moderação e à ação coletiva precisam ser acompanhados por sanções e punições que inibam crimes contra o meio ambiente, a segurança da internet e a democracia. O anúncio da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) de que passará a ter focos de atenção em extremismo, segurança cibernética e clima, inclusive por meio de articulações regionais, é bem-vindo (Chiaretti 2023). Também é positivo o lançamento da primeira candidatura brasileira a secretário-geral da Interpol, comandada há 100 anos por países da América do Norte e da Europa, a fim de dar mais espaço a problemáticas de segurança de países em desenvolvimento (Maia & Garcia 2023). Resta ter mais clareza, entretanto, sobre o papel que as Forças Armadas desempenharão na defesa brasileira pelos próximos anos, o que ainda não foi bem delineado, dada a intensidade da relação entre setores militares e o bolsonarismo que se viu no passado.

Por fim, do ponto de vista analítico, nosso texto sugere que devemos ir além da afirmação genérica de que a política externa é uma política pública. Duas questões deveriam ser objeto de investigação sistemática dos analistas de política externa. Em primeiro lugar, quais as implicações para o processo decisório quando os temas internacionais tendem a ser transversais, afetando diretamente os planos interno e externo, como parece ser uma característica da política internacional contemporânea? Em segundo lugar, quais as consequências do processo decisório da política externa de governos minoritários? A nosso ver, um maior diálogo entre os analistas de política externa e os de processo legislativo brasileiro traria um ganho considerável para a compreensão das margens de manobra doméstica da política externa em contextos de radicalização política, como o que procuramos caracterizar aqui. ■

Referências Bibliográficas

- Bloomberg. 2023. "Brasil e Índia resistem à proposta da China de expandir BRICS." *Exame*, 28 de julho de 2023. <https://exame.com/economia/brasil-e-india-resistem-a-proposta-da-china-de-expandir-brics/>.
- Brasil. 2023a. "Lula quebra protocolo e se emociona em evento sobre florestas na COP 28." *Planalto*, 2 de dezembro de 2023. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/lula-quebra-protocolo-e-se-emociona-em-evento-sobre-florestas-na-cop-28>.
- Brasil. 2023b. "Área sob alertas de desmatamento na Amazônia cai 50% em 2023." *Ministério do Meio Ambiente*, 14 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mma/pt-br/area-sob-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-cai-50-em-2023>.
- Brasil. 2023c. "Deputados criticam ofensiva de empresas de tecnologia contra o Projeto de Lei das Fake News." *Câmara dos Deputados*, 2 de maio de 2023. <https://www.camara.leg.br/noticias/957318-deputados-criticam-ofensiva-de-empresas-de-tecnologia-contra-o-projeto-de-lei-das-fake-news/>.
- Carvalho, Thales. 2023. "Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III." *Conjuntura Austral* 14(68): 135-149. <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/133369>.
- Chade, Jamil. 2023a. "Brasil vence antiprêmio na COP 28 por adesão à Opep+." *UOL*, 4 de dezembro de 2023. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/12/04/brasil-vence-anti-premio-na-cop28-por-adesao-a-opep.htm>.
- Chade, Jamil. 2023b. "Biden pede que Brasil atue para desarmar tensão entre Venezuela e Guiana." *UOL*, 8 de dezembro de 2023. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/12/08/biden-pede-que-brasil-atue-para-desarmar-tensao-entre-venezuela-e-guiana.htm>.
- Chade, Jamil. 2024. "Brasil vai propor ação global no G20 para regular plataformas digitais." *UOL*, 9 de janeiro de 2024. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2024/01/09/brasil-vai-propor-acao-global-no-g20-sobre-plataformas-digitais.htm>.
- Chiaretti, Daniela. 2023. "Mudanças no clima entram na agenda da agência de inteligência." *Valor Econômico*, 4 de outubro de 2023. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/10/04/mudancas-no-clima-entram-na-agenda-da-agencia-de-inteligencia.ghtml>.
- Climate Watch. 2023. *Historical GHC Emissions*. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=sector&chartType=percentage&end_year=2020&start_year=1990.
- Cunto, Raphael & Marcelo Ribeiro. 2023. "Câmara dá aval a Bolívia no Mercosul e acordo com Israel." *Valor Econômico*, 19 de outubro de 2023. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/10/19/camara-da-aval-a-bolivia-no-mercosul-e-acordo-com-israel.ghtml>.
- Escazú Brasil. 2023. *Movimento Escazú Brasil*. <https://escazubrasil.org.br/>.
- Estado de S. Paulo. 2023. "Lula defende ampliação do Conselho de Segurança da ONU para agir como governança global do clima." *Estado de S. Paulo*, 11 de fevereiro 2023. <https://www.estadao.com.br/politica/lula-defende-ampliacao-do-conselho-de-seguranca-da-onu-para-agir-como-governanca-global-do-clima/>.
- Feitosa, César. 2023. "Congresso conquista protagonismo e governo Lula precisa se adaptar, diz Lira." *Folha de S. Paulo*, 24 de maio de 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/05/congresso-conquista-protagonismo-e-governo-lula-precisa-se-adaptar-diz-lira.shtml>.
- G1. 2023. "COP 28: Secretário da Opep pressiona contra compromisso de eliminação de combustíveis fósseis e países protestam." *G1*, 9 de dezembro de 2023. <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/12/09/cop-28-opep-divulga-carta-contra-compromisso-de-eliminacao-de-combustiveis-fosseis.ghtml>.
- Hermann, Charles. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 34(1): 3-21. <https://>

doi.org/10.2307/2600403.

Hirst, Monica. 2023. A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, XXIV 1: 89-109. <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos+1-2023+-+cap+5.pdf/cc1e72c8-2299-9206-5683-bff860f1735c?t=1682363360257>.

Ives, Diogo. 2023. "A cúpula de presidentes sul-americanos de 2023 e os caminhos em aberto para a integração regional." *Boletim OPSA* 2: 8-15. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Boletim_OPSA_2023_n2.pdf.

Lima, Maria Regina Soares de & Marianna Albuquerque. 2022. "A Foreign Policy Oriented Toward Personal Interests: An Analysis of Bolsonaro's Approach to Multilateralism." *Latin American Policy* 13(2): 389-404. <https://doi.org/10.1111/lamp.12275>.

Lima, Maria Regina Soares de & Rubens de S. Duarte. 2013. "Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula." *Observador Online* 8(9): 1-24. https://www.academia.edu/5078472/Diplomacia_presidencial_e_politiza%C3%A7%C3%A3o_da_pol%C3%ADtica_externa_Uma_compara%C3%A7%C3%A3o_dos_governos_FHC_e_Lula.

Lopes, Dawisson Belém. 2022. "Bolsonaro e as viagens internacionais." *UOL Congresso em Foco*, 24 de setembro de 2022. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/bolsonaro-e-as-viagens-internacionais/>.

Maia, Elijonas & Gabriel Garcia. 2023. "É o momento de diversidade", diz delegado brasileiro candidato a chefe da Interpol." *CNN Brasil*, 18 de novembro de 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/e-o-momento-de-diversidade-diz-delegado-brasileiro-candidato-a-chefe-da-interpol/>.

Martins, Américo. 2023. "Em um ano de governo, Lula visita 24 países e busca diplomacia presidencial." *CNN Brasil*, 30 de dezembro de 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/em-um-ano-de-governo-lula-visita-24-paises-e-busca-diplomacia-presidencial/>.

Milani, Carlos R. S. & Diogo Ives. 2023. "A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e

internacional." *CEBRI-Revista* 2 (5): 127-146. <https://cebri.org/revista/br/artigo/78/a-politica-externa-brasileira-a-partir-de-2023>.

Moreira, Assis. 2023. "O Brics com 11 tem seu primeiro racha." *Valor Econômico*, 23 de novembro de 2023. <https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-brics-com-11-tem-seu-primeiro-racha.ghtml>.

Murakawa, Fabio. 2023. "No Catar, Lula defende governança global para o clima com autonomia." *Valor Econômico*, 30 de novembro de 2023. <https://valor.globo.com/mundo/cop28/noticia/2023/11/30/no-catar-lula-defende-governanca-global-para-o-clima-com-autonomia.ghtml>.

Nemitz, Ellen. 2023. "Transição energética vai demandar uma política de educação planetária, diz especialista." *(O)eco*, 31 de maio de 2023. <https://oeco.org.br/reportagens/transicao-energetica-vai-demandar-uma-politica-de-educacao-planetaria-diz-especialista/>.

Péchy, Amanda. 2023. "Após mediar reunião sobre Essequibo, Brasil ganha afago dos EUA." *Veja*, 15 de dezembro de 2023. <https://veja.abril.com.br/mundo/apos-medar-reuniao-sobre-essequibo-brasil-ganha-afago-dos-eua>.

Potenza, Renata Fragoso et al. 2023. "Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2021." *Observatório do Clima* 5. <https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2023/04/SEEG-10-anos-v5.pdf>.

Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games." *International Organization* 42(3): 427-460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>.

Rittner, Daniel. 2023. "Com 124 obras, Brasil lançará plano de integração sul-americana." *CNN Brasil*, 7 de dezembro de 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/com-124-obras-brasil-lancara-plano-de-integracao-sul-americana/>.

Rousseff, Dilma. 2023. *Speech by the President of the NDB, Dilma Rousseff, at the XV BRICS Summit – August 24, 2023*. New Development Bank. <https://www.ndb.int/insights/speech-by-the-president-of-the-ndb-dilma-rousseff%EF%AC%80-at-the-xv-brics-summit-johannesburg-l-august-24-2023>.

Saraiva, Miriam Gomes & André Luiz Reis da

Silva. 2023. "O retorno do Brasil às relações internacionais? Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo governo Lula." *Conjuntura Austral* 14(68): 7-11. <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/137065>.

Teixeira, Matheus. 2023. Lula cobra Padilha por articulação com parlamentares após derrota no Congresso. *Folha de S. Paulo*, 4 de maio de 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/05/lula-cobra-padilha-por-articulacao-com-parlamentares-apos-derrota-no-congresso.shtml>.

Como citar: Lima, Maria Regina Soares de & Diogo Ives. 2024. "Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 103-122.

To cite this work: Lima, Maria Regina Soares de & Diogo Ives. 2024. "Political Challenges in Implementing the Lula 3 Administration's Foreign Policy." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 103-122.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.05.103-122.pt>

Recebido: 22 de janeiro de 2024

Aceito para publicação: 18 de março de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula

Ivan Filipe Fernandes

Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes

Resumo: Revisamos a política externa brasileira (PEB) do novo governo Lula, que enfrenta dois desafios na retomada de suas tradições: a reconstrução da inserção do país no sistema internacional, após o processo de isolamento durante a gestão Bolsonaro, e mudanças na ordem geopolítica global. Discutimos ações do governo em âmbito regional, pretensões de protagonismo sistêmico, agenda climática e a intensidade de Lula como ator-chave em sua diplomacia. Apontamos as alternativas em termos de alinhamento e equilíbrio no novo cenário internacional.

Palavras-chave: política externa brasileira; alinhamento; protagonismo; mudança na ordem global

Recovery, Protagonism and Balance: Foreign Policy in the New Lula Government

Abstract: We review the Brazilian foreign policy (BFP) of the new Lula government, which faces two challenges in recovering its traditions: the reconstruction of its insertion in the international system, after the process of isolation during the Bolsonaro Presidency, and changes in the global geopolitical order. We discuss the government's actions at regional level, its pretensions of systemic protagonism, climate agenda, and Lula's intensity as a key-actor in his diplomacy. We highlight the alternatives in terms of alignment and balance in the new international scenario.

Keywords: Brazilian foreign policy; alignment; protagonism; change in the global order

O objetivo deste artigo é analisar a política externa brasileira (PEB) no primeiro ano do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva em termos da recuperação das tradições do cânone da política, de uma postura de maior protagonismo internacional e da busca de um posicionamento, equilibrando-se diante das pressões sistêmicas. Após um período turbulento ao longo do governo Jair Bolsonaro de rompimento com os princípios mais consolidados da PEB, havia, para o atual governo, uma expectativa de retomada dos padrões normais da inserção internacional e regional brasileira¹.

A política externa durante os primeiros anos da administração Bolsonaro se distinguiu por promover mudanças em termos de alianças e escolhas de parceiros, exemplificada pelo alinhamento com os Estados Unidos sob a liderança de Donald Trump. Essa fase também foi marcada por uma retórica contra o denominado “globalismo” e a integração regional (Lopes 2021). Contudo, esta retomada ocorre em ambiente internacional conturbado e instável. A inserção qualificada do Brasil no ambiente internacional tornou-se mais complexa do que a agenda de cooperação promovida nas administrações anteriores do atual presidente (Carvalho 2023). Vivemos período marcado pela contestação forte do *script* liberal e da liderança ocidental na política internacional e pelo aumento das zonas de conflito entre as potências mundiais (Fernandes 2023). Se o conflito nunca deixou de existir, mesmo durante o auge da *Pax Americana*, as tensões eram assimétricas ou em regiões periféricas do sistema. Hoje as preocupações de segurança pautam a agenda externa das potências, colocando pressão nas outras esferas de cooperação.

Essa tensificação na agenda internacional, explorada por John Mearsheimer (2018) e Graham Allison (2017), coloca como prioridade a temática de segurança e modifica a lógica do sistema ao mudar as sensibilidades da dinâmica da cooperação internacional em decorrência da desconfiança geopolítica (Powell 1991; Grieco et al. 1993). O exemplo mais forte é a substituição do *offshoring*, que estimulou o flo-

1. Este artigo traz resultados parciais dos Projetos Temáticos Fapesp 2010/06356 -3, 2013/00445 -4 e 2018/00646 -1.

Ivan Filipe Fernandes  é bacharel em Relações Internacionais e doutor em Ciência Política. Professor de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC) e atual coordenador do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas na mesma universidade, pesquisador e coordenador do Observatório de Política Externa na Imprensa no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes  é pós-doutorando na Faculdade de Direito da USP, doutor em Direito na Faculdade de Direito da USP, mestre em Ciências no Programa de Integração da América Latina PROLAM/USP, bacharel em Direito pela USP, especialista em Ciências Penais pela UNISUL, professor e advogado em São Paulo.

rescimento da globalização e a ascensão econômica do Leste Asiático, em especial da China, pelo *nearshoring* ou *friendshoring*. Esse fenômeno é consequência dos atritos comerciais entre as potências, escancarados na guerra comercial entre Estados Unidos e China durante o governo Trump, das interrupções causadas pela pandemia de Covid-19 e da crescente fragilidade das cadeias globais de valor. A mudança retórica dos EUA para uma versão neoprotecionista do sistema econômico e os recentes projetos de retomada da política industrial no Norte Global aprofundam esse processo (Yglesias & Esquivel 2022).

O ano de 2023, em especial, foi marcado por diversos desafios que ilustram a complexidade do cenário internacional contemporâneo. Em primeiro lugar, o governo americano, liderado por Joe Biden, desempenhou um papel crucial para fortalecer o governo Lula, afastando a possibilidade de golpe no Brasil (Stuenkel 2024). Por outro lado, o novo governo brasileiro, ainda que grato ao apoio norte-americano, adotou um posicionamento menos vinculado à agenda ocidental nos conflitos ucraniano e árabe-israelense, buscando demonstrar autonomia, ou mesmo uma disposição em conversar com os contestadores do *script* liberal.

No caso ucraniano, houve a defesa de um diálogo para um cessar fogo que fosse sensível às demandas de ambas as partes, sem uma vigorosa denúncia à invasão russa (Hirst 2023). As tensões entre o Brasil e o mundo ocidental, em especial os EUA, tornaram-se mais tensionadas com a eclosão do conflito Israel x Palestina em outubro, pois a postura crítica do governo brasileiro à resposta israelense e a demora em declarar o Hamas como um grupo terrorista geraram incômodos nos países da zona da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ainda que as portas continuem abertas para o diálogo.

O Brasil continuou um ativo ator dentro do BRICS. O governo indicou Dilma Rousseff para ser a presidente do Novo Banco de Desenvolvimento, retratando a importância da organização, e tomou parte no processo de ampliação da aliança, incluindo países que contestam o *script* liberal, como o Irã e outros atores do Sul Global (Carvalho 2023). A sua indicação da Argentina acabou sendo malsucedida, uma vez que o novo presidente eleito do vizinho platino rejeitou a inserção do país na coalizão. Dessa forma, a expansão do BRICS acabou acontecendo para parceiros mais distantes da confluência de interesses e valores brasileiros, além de ampliar o déficit democrático da coalizão.

A agenda de segurança tornou-se o problema mais proeminente na atual conjuntura internacional. No entanto, outras questões ainda permeiam a ação externa brasileira, como a retomada do protagonismo no debate ambiental e também a recuperação da cooperação regional, prejudicada nos anos bolsonaristas.

Antes mesmo da inauguração de seu mandato, no período entre as eleições e a posse, Lula foi aclamado e participou da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 2022 (COP 27), realizada no Egito, em novembro de 2022. Nessa conferência, o presidente eleito corroborou seu discurso de retomada da agenda ambiental, colocando a preservação da Amazônia como parte central de sua estratégia política, anunciou o Brasil como o país anfitrião da COP 30, que será realizada na própria região amazônica em 2025, e também sustentou a promessa de zerar o desmatamento até 2030.

Logo após a posse, o Brasil também resgatou o Fundo Amazônia para a retomada das contribuições dos parceiros internacionais interessados na preservação da floresta e houve a reconfiguração das competências das instituições ambientais governamentais, debilitadas durante o governo Bolsonaro. Esses movimentos, acompanhados por uma queda na desflorestação da Amazônia, simbolizaram um retorno do Brasil à política ambiental “tradicional” e a sua reintegração na arena internacional.

O relatório de transição de governo já previra uma retomada dos processos de integração política, comercial e de infraestrutura, incluindo a retomada da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a reentrada na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Foi realizada em maio, em Brasília, a Cúpula Sul-Americana, quando o BNDES voltou a ser colocado como um eixo de promoção dos investimentos em obras públicas. A cúpula, que contou com a presença de líderes de quase todos os países sul-americanos, com exceção apenas do Peru, foi um passo na agenda de refortalecimento dos laços regionais (Mendes 2023).

A interação com a Venezuela marcou um capítulo especial nas relações da região, com a reativação dos laços diplomáticos e a defesa do regime de Maduro. No entanto, a atmosfera de cooperação foi desafiada pela ameaça de conflito em Essequibo, uma área contestada com a Guiana. A Venezuela promoveu um referendo para a anexação dessa região. Esse ato provocou uma resposta do Brasil, que reforçou sua presença militar na fronteira Norte, diante do risco de uma intervenção venezuelana que pudesse invocar a participação de potências extrarregionais no conflito, o que poderia comprometer a aspiração brasileira de retomar sua liderança na América do Sul. Em resposta à escalada, o Brasil defendeu uma solução pacífica para o conflito, reafirmando a tradição de defesa de meios pacíficos institucionais de solução de controvérsias, destacando, além disso, a importância estratégica do corredor rodoviário que liga Venezuela e Guiana através de território brasileiro, cujo uso em qualquer ação militar seria inaceitável para o país.

Posto isso, a retomada dos padrões mais tradicionais de condução da política externa está sendo realizada *pari passu* à adaptação aos novos desafios do sistema internacional. Carvalho (2023) aponta a necessidade de uma ação internacional mais estratégica, que misture legados das tradições democráticas da PEB durante os governos democráticos de Fernando Henrique Cardoso e das gestões petistas anteriores.

A recuperação das tradições internacionais brasileiras inclui uma difícil retomada da escolha entre uma maior aproximação do Brasil com as potências ocidentais, repetindo os elementos centrais da estratégia de Rio Branco, ou uma opção de maior alinhamento com os contestadores do sistema, retomando elementos caros da Política Externa Independente e também a tradição estabelecida na Política Externa Ativa e Ativa dos primeiros governos Lula. Uma terceira opção possível é o uso de uma estratégia de barganha implícita entre os dois centros nevrálgicos do sistema internacional, aproveitando-se do fato de o Brasil ser, ao mesmo tempo, um expoente da sociedade ocidental e uma vibrante sociedade do Sul Global, retomando as práticas orquestradas durante o auge da política externa getulista na década de 1930 (Fernandes 2023).

O texto está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. Na próxima seção apresentamos o estado da política externa encontrado após o período bolsonarista. Em seguida, analisamos de maneira breve os desafios impostos pelo sistema internacional. Na quarta seção discutimos as mudanças e tendências apresentadas no primeiro ano da política externa de Lula. Finalmente, na quinta e última seção, concluímos discutindo as perspectivas futuras para a inserção internacional do Brasil.

A recuperação das tradições internacionais brasileiras inclui uma difícil retomada da escolha entre uma maior aproximação do Brasil com as potências ocidentais, (...) ou uma opção de maior alinhamento com os contestadores do sistema (...). Uma terceira opção possível é o uso de uma estratégia de barganha implícita entre os dois centros nevrálgicos do sistema internacional, aproveitando-se do fato de o Brasil ser, ao mesmo tempo, um expoente da sociedade ocidental e uma vibrante sociedade do Sul Global (...).

O LEGADO DA POLÍTICA EXTERNA BOLSONARISTA

A política externa bolsonarista foi marcada por um rompimento secular dos princípios da PEB. Alguns elementos demarcam suas implicações. Destacamos o alinhamento ideológico ao trumpismo norte-americano, a rejeição e completa inação na agenda climática, ceticismo contra as tradições multilaterais e o papel do Brasil como articulador nas organizações internacionais. Essa estratégia teve impacto na imagem e respeitabilidade do Brasil no cenário internacional, redefinindo o papel e a percepção do país no cenário mundial, trazendo desafios para a diplomacia brasileira no futuro, especialmente na reconstrução de sua imagem e na retomada de um papel de liderança em questões globais cruciais (Doro 2023).

Um dos traços marcantes da política externa sob Bolsonaro foi o alinhamento ideológico à direita radical norte-americana, especialmente ao governo de Donald Trump nos Estados Unidos. Essa aproximação se traduziu em: um alinhamento em questões como mudanças climáticas, nas quais o Brasil se mostrou reticente em assumir compromissos mais robustos; uma rejeição populista às instituições internacionais, denunciadas como agentes do globalismo; e uma postura mais agressiva em relação a regimes de esquerda na América Latina, especialmente à Venezuela (Casarões 2022).

O país, que fora visto como líder em negociações climáticas internacionais, adotou uma postura mais defensiva, minimizando compromissos anteriores relacionados ao Acordo de Paris e à preservação da Amazônia. Essa posição afetou a imagem do Brasil como um ator responsável e comprometido com a sustentabilidade global. A resistência em aderir a compromissos mais ambiciosos em relação ao clima refletiu-se na diminuição da influência do Brasil em fóruns internacionais, além de complicar relações com países e blocos preocupados com a agenda ambiental, como a União Europeia. Essa postura resultou em dificuldades adicionais nas negociações do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, com questões ambientais sendo um dos entraves (Hecht 2021).

Houve também uma aversão a mecanismos multilaterais, com críticas frequentes às organizações como as Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), especialmente em relação à gestão da pandemia de Covid-19. O mesmo aconteceu em outras temáticas, como direitos humanos em sentido lato e os debates sobre os direitos da mulher. Essa postura de ceticismo em relação ao multilateralismo e a instituições internacionais reflete uma tendência mais ampla de questionamento da globalização e das estruturas de cooperação internacional, alinhando-se a uma visão da direita radical populista, que entende a globalização como um mecanismo de solapamento do Estado e das tradições locais.

De maneira geral, a política implicou isolamento e distanciamento de princípios como o diálogo, a cooperação e a busca por equilíbrio nas relações internacionais (Motta & Milani 2022).

AS MUDANÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL²

Atualmente, observam-se tensões no cenário internacional devido à potencial diminuição da hegemonia norte-americana e ao surgimento de novos centros de poder e riqueza, levantando questionamentos sobre a estabilidade econômica e financeira que sustenta a superioridade dos EUA. Não se pode afirmar com certeza que essa mudança será definitiva. Em situações anteriores, os EUA foram capazes de se renovar e buscar novos caminhos, reassumindo sua posição de liderança global, como visto durante a crise capitalista dos anos 1970 em resposta ao crescimento econômico do Japão.

Ao contrário do confronto da Guerra Fria, o panorama da política internacional de hoje aponta para uma competição de natureza distinta. A rivalidade sino-americana não se limita à esfera militar, mas inclui capacidades tecnológicas e competitivas que se encontram em um nível similar (Kaska, Minárik & Beckvard 2019). Os EUA já não ocupam o papel de força motriz industrial do sistema capitalista. A China figura como o principal parceiro comercial da maioria dos países, incluindo nações da América Latina, historicamente vista como uma área de influência dos Estados Unidos (Gallagher 2016).

A Rússia reassumiu parte de um protagonismo internacional, reconquistando parcela de sua antiga influência, em razão do seu poder bélico e sua influência energética, apesar de sua posição ser instável e com limitada capacidade de projeção além de suas fronteiras imediatas. Embora não ocupe mais um papel central no sistema, a Rússia tem formulado sua política externa com o objetivo de oferecer uma alternativa ideológica ao modelo democrático-liberal (Dugin 2012). Adicionalmente, existem evidências da sua capacidade de influenciar de maneira subterrânea os processos democráticos dos países do Ocidente, por meio da chamada *cyberwar*, impactando as eleições por meio de uma presença intensa em campanhas digitais e uso de *fake news* (Snyder 2019).

Com seu forte crescimento econômico, a China induz mudanças na estrutura política internacional, mas por meio de adaptações, sem substituir instituições existentes. A abordagem é direcionada em torno de uma adaptação progressiva e gradual, evitando a reformulação das organizações internacionais existentes. Isso

2. Seção baseada em Fernandes (2023).

acontece porque, no âmbito das instituições de segurança, a potência asiática ocupa uma posição privilegiada no Conselho de Segurança da ONU, com poder de veto. Portanto, ela já era reconhecida como grande potência nas esferas de segurança internacional, mesmo antes de sua meteórica ascensão econômica.

O modelo adotado pela China demonstra seu interesse em seguir as regras estabelecidas, o que a posiciona como uma potência responsável em ascensão. A estratégia de uma ascensão pacífica envolve a aceitação das normas internacionais, o emprego de ferramentas econômicas para ganhar influência e a paciente espera pela readaptação dos regimes ao novo marco de distribuição de poder econômico, sem colocá-los em xeque (Glaser & Medeiros 2007). No entanto, após a crise da Covid-19, as tensões internacionais voltaram a florescer, marcadas pela invasão russa à Ucrânia e o aumento das tensões entre Estados Unidos e China no Estreito de Taiwan e no Mar da China.

Como postulado por Allison (2017), a ascensão chinesa representa o surgimento do maior *player* geopolítico da história. Com seu peso populacional, é nítido o desequilíbrio entre a China e qualquer outro país do sistema internacional, salvo a potência demográfica indiana. Desta feita, com o aumento do dinamismo econômico chinês e a cada vez menos provável resolução pacífica das tensões no Mar da China entre EUA e China, o sistema internacional entra em um estado de vigilância. O agravamento das tensões é palpável, especialmente com a mudança estratégica da China em querer exercer maior controle sobre o Mar da China e seu empenho em limitar a presença militar norte-americana nas adjacências de seu território.

Atualmente, observam-se tensões no cenário internacional devido à potencial diminuição da hegemonia norte-americana e ao surgimento de novos centros de poder e riqueza (...). Não se pode afirmar com certeza que essa mudança será definitiva. Em situações anteriores, os EUA foram capazes de se renovar e buscar novos caminhos, reassumindo sua posição de liderança global (...). Ao contrário do confronto da Guerra Fria, o panorama da política internacional de hoje aponta para uma competição de natureza distinta.

A POLÍTICA EXTERNA LULISTA E O PÓS-BOLSONARISMO

O terceiro mandato do governo Lula tem se destacado por uma agenda internacional intensa, liderada pelo próprio presidente, e por esforços em restabelecer a posição do Brasil no cenário global, contrapondo-se à retração bolsonarista e também aproveitando-se do capital político como liderança popular e democrática angariado nas duas últimas décadas, em âmbito nacional e internacional.

Entre os eventos e as características da política externa brasileira sob sua liderança, destacam-se: o foco na integração regional; a retomada de uma ação extracontinental do país; um posicionamento em defesa da paz e cessar fogo das hostilidades na Guerra na Ucrânia e no conflito Israel-Palestina; a retomada do protagonismo da agenda ambiental; e um papel fundamental do próprio presidente como ator-chave de sua política externa.

Integração Regional

O governo Lula deu prioridade à integração regional, escolhendo Argentina e Uruguai como destino de suas primeiras viagens internacionais no novo mandato, o que reflete um esforço para fortalecer laços com países vizinhos e blocos como o Mercosul e a retomada da UNASUL. A organização de uma cúpula com presidentes da América do Sul em Brasília antes do final do primeiro semestre do governo também aponta a prioridade dessa vertente, tal como fora feito em suas administrações anteriores (Almeida & Fernandes 2022).

Durante o discurso de abertura da Cúpula Sul-Americana de Nações, Lula propôs diversas iniciativas para fortalecer a integração entre os países do subcontinente, em moldes semelhantes às estratégias anteriores. Entre as propostas, destacou-se a sugestão de criar uma moeda comum para facilitar o comércio e a integração econômica na região. Além disso, mencionou a revitalização do papel do BNDES, enfatizando seu retorno como um facilitador de investimentos em infraestrutura pública nos países da América do Sul, semelhante ao seu papel na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), no entanto sem indicar recursos volumosos que possam ter um efeito substantivo de integração física. Lula também propôs reativar a UNASUL, organização que foi descontinuada após a ascensão conservadora na região.

A partir do segundo semestre de 2023, o Brasil assumiu a presidência *pro tempore* do Mercosul com o objetivo de intensificar a integração regional e facilitar as negociações com parceiros internacionais. No entanto, não parece que a política do governo tenha percebido a necessidade de se atualizar o Mercosul ao

fato que o maior parceiro econômico da região não é mais os Estados Unidos, mas sim a China, mantendo repertórios e retóricas já bastante mobilizadas na temática (Munõz 2024).

Não obstante a China seja considerada um parceiro estratégico do Sul Global, líder do BRICS e adversário do *script* liberal, o intercâmbio comercial repete mais o padrão tradicional do comércio Norte x Sul encontrado na literatura sobre a divisão internacional do trabalho em um sistema de centro x periferia. Os países da América do Sul, incluindo o Brasil, são exportadores de commodities e importadores de produtos industrializados e de maior valor tecnológico. Essa conformação do comércio exterior é distinta do padrão que o Brasil possui de intercâmbio com a potência do Norte. Os Estados Unidos são um dos maiores mercados consumidores dos produtos industriais brasileiros, assim como a América do Sul, em especial os países do Mercosul. Hoje a China se sobressai como uma grande competidora frente às exportações industriais do Brasil no subcontinente sul-americano. Dados recentes demonstram que o Brasil perdeu 11% do seu mercado sul-americano de exportação de manufaturas industriais na última década (Soares 2023).

Posto isto, o novo posicionamento brasileiro na região deve encarar o fato que o arcabouço de integração econômica regional não é mais um espaço para somente fazer frente à competição norte-americana no hemisfério ocidental, mas que há um novo ator na região, parceiro e competidor, cujos efeitos e desdobramentos econômicos devem ser levados em consideração para definição de uma nova e mais eficaz estratégia de integração regional.

[O] novo posicionamento brasileiro na [América do Sul] deve encarar o fato que o arcabouço de integração econômica regional não é mais um espaço para somente fazer frente à competição norte-americana no hemisfério ocidental, mas que [a China é] um novo ator na região, parceiro e competidor, cujos efeitos e desdobramentos econômicos devem ser levados em consideração para definição de uma nova e mais eficaz estratégia de integração regional.

Venezuela e a Guiana – Essequibo

Além dos aspectos econômicos na integração sul-americana, a estratégia brasileira foca a relação com a Venezuela por três aspectos: primeiro, a crise venezuelana, marcada pelo declínio democrático e por problemas humanitários, gera instabilidade na região e um significativo fluxo migratório, atraindo a atenção de potências de fora da região; além disso, a situação venezuelana é politizada na competição política nacional, influenciando debates políticos sobre governança e políticas públicas; por fim, a questão do Essequibo exige uma ação direta do Brasil para prevenir conflitos e presença militar estrangeira na região, como uma base militar americana na Guiana.

A crise de 2023 na Guiana Essequibo é uma implicação da descoberta de petróleo na região, cerca de oito bilhões de barris de reservas de petróleo, colocando-a entre os 20 países em reservas comprovadas de petróleo, e do fato que o governo Maduro encontra-se fragilizado para o processo eleitoral previsto para 2024 (Griffith 2021). Posto isto, o presidente venezuelano busca uma mobilização nacionalista em torno de uma crise internacional, uma espécie de efeito unificador em torno da bandeira (*rally 'round the flag effect*), amplamente verificado na literatura de fortalecimento de uma liderança política em decorrência de um conflito internacional (Oneal et al. 1995).

Diante do aumento das tensões decorrentes da aprovação do referendo de anexação da região em dezembro, o Brasil mobilizou tropas para o estado de Roraima, situado na fronteira comum aos dois países, com o objetivo de prevenir incursões militares através do território brasileiro, que abriga a única via de acesso rodoviário entre as nações.

Em paralelo, as forças armadas dos Estados Unidos, por meio do Comando Sul, e do Reino Unido divulgaram a realização de diversos exercícios e operações militares na área. O crescente envolvimento norte-americano na região representa um desafio para a liderança do Brasil na América do Sul. Ademais, esse cenário representa a mais significativa ameaça à soberania brasileira no último século, especialmente se a Venezuela decidir fazer uso da estrada que liga Roraima à Venezuela e ao território do Essequibo.

Em dezembro, durante um encontro em São Vicente e Granadinas, com a mediação do assessor especial da Presidência do Brasil, Celso Amorim, Guiana e Venezuela assumiram um compromisso, expresso na Declaração Conjunta de Argyle, datada de 14 de dezembro de 2023, de se absterem do uso ou da ameaça de uso da força na disputa territorial. Ambas as nações concordaram em buscar uma solução para o conflito sob os princípios do Direito Internacional,

escolhendo o Brasil, a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) e o CARICOM (Comunidade do Caribe) como entidades apropriadas para mediar as tensões. Esse acordo resultou em uma diminuição das tensões, evidenciando um sucesso, ainda que inicial, da diplomacia brasileira na mediação do conflito e no exercício de sua liderança na região. Tais pontos foram reafirmados em reunião no início de 2024 entre os presidentes dos dois países, realizada em Brasília (Abreu 2024).

Conflito Russo-Ucraniano

O tema da guerra russo-ucraniana foi objeto da ação externa brasileira em seus primeiros meses de governo. Logo em janeiro, em visita ao chanceler alemão, o presidente brasileiro sinalizou sua posição ambígua, pois, não obstante tenha condenado a invasão russa à Ucrânia, suas críticas foram menos severas do que o esperado pelos países ocidentais, que foram apoiadores de seu retorno ao poder (Gayer 2023).

O presidente brasileiro também recebeu críticas por suas declarações sobre a guerra em entrevista coletiva feita nos Emirados Árabes Unidos, sugerindo que tanto a Rússia quanto a Ucrânia deveriam tomar iniciativas para cessar o conflito (Godoy 2023). Segundo o presidente brasileiro, ambos os países teriam responsabilidade pela eclosão do conflito, minimizando a posição da Ucrânia como país invadido, e sustentou que a Europa e os EUA contribuem para a continuação da guerra, tanto pelo apoio dado à Ucrânia quanto pelo histórico de ampliação da OTAN para o Leste Europeu, ignorando a existência de uma autonomia ucraniana na opção de uma reconstrução do país mais voltada ao Ocidente do que às tradições de conexão espiritual com Moscou, repetindo em parte a narrativa proposta por Putin e Lavrov sobre as origens do conflito (Snyder 2022). Essas posições geraram fortes controvérsias que afetaram as relações com os Estados Unidos e mostram uma disposição do Brasil de dialogar com o Ocidente, mas sem perder espaço no Sul Global e entre as potências contestadoras do *script* liberal (Anater 2023).

A postura do Brasil provocou desconforto, pois sua defesa da paz não encontrou receptividade no Kremlin, não foi plenamente reconhecida por Kiev e ainda menos pelas potências ocidentais. Essa abordagem resultou em tensões com membros da OCDE, levando à suspensão das negociações de adesão do Brasil, iniciativa tomada pelo próprio país. Paralelamente, houve um estreitamento das relações com os parceiros do BRICS, embora sem resultados práticos evidentes dessa estratégia. Contudo, tal postura sinaliza uma tentativa de não alinhamento do Brasil com as potências do modelo liberal internacional, mantendo aberto o canal

de diálogo. Isso reflete a expectativa de mudança em relação à política externa anterior, sob a gestão Bolsonaro, e sugere um esforço de reinventar uma diplomacia de equilíbrio, remanescente de outras fases da PEB.

CONFLITO ISRAEL-PALESTINA

Em relação ao grave conflito que toma conta do Oriente Médio, o governo Lula manifestou claramente apoio e solidariedade aos palestinos, mantendo coerência com o reconhecimento dado pelo Brasil à existência do Estado Palestino no ano de 2010, durante a presidência de Lula, já que, no final de seu segundo mandato, o Brasil reconheceu, então, o Estado Palestino com as fronteiras de 4 de junho de 1967, anteriores à guerra dos seis dias entre árabes e israelenses.

Muito embora o posicionamento do Brasil sob a égide de Lula não seja nenhuma novidade, o presidente brasileiro acabou criando uma profunda crise com Israel ao afirmar duramente que as práticas israelenses em Gaza poderiam ser comparadas ao nazismo e ao que Hitler fez na Europa. Lula afirmou, ainda, que Israel praticava crime de genocídio em Gaza (Silva 2024). Essas afirmações provocaram uma reação imediata do governo de Netanyahu, que, numa tentativa de intimidação, chegou até a convocar o embaixador brasileiro para que realizasse uma reunião no Museu do Holocausto, indicando que o brasileiro não teria ideia propriamente do que foi o nazismo e seus resultados.

O governo, por meio do assessor Celso Amorim, se recusou a pedir desculpas a Israel. Acusado de antissemita e negacionista por Israel, o presidente Lula, por meio do Itamaraty, reafirmou sua posição, deixando claro que não se referia ao povo judeu, mas sim ao governo de Israel. Todavia, pessoalmente Lula não chegou, até a escrita deste texto, a se manifestar novamente sobre o assunto.

Aliás, no decorrer do conflito, o Brasil endossou uma ação da África do Sul junto à Corte Internacional de Justiça, principal órgão jurisdicional do sistema internacional, que pediu para que Israel descontinuasse suas práticas genocidas na Faixa de Gaza. O Brasil foi severamente criticado por Israel, pelos EUA e não apoiado pelos países europeus ocidentais. Todavia, como afirmam Casella e Fernandes (2024), em relação ao endosso dado pelo Brasil,

causam realmente uma certa estranheza as críticas apresentadas no sentido de ser um equívoco ou um erro da política externa brasileira. O que o Brasil fez, independentemente de qualquer posicionamento ideológico, foi reafirmar o posicionamento que sempre pautou a conduta do país nas relações internacionais, isto é, apoiar a solução de

conflitos por meios pacíficos e de acordo com o direito internacional e sua normativa. Basta tomar o artigo 4º da Constituição de 1988 que determina ao Brasil o dever de se pautar nas suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II) e pela solução pacífica dos conflitos (artigo 4º, VII). O Brasil apenas cumpriu com a sua missão constitucional.

De qualquer maneira, o posicionamento do Brasil no conflito entre Israel e Palestina pode ser interpretado como uma continuidade das administrações anteriores de Lula. Aliás, apesar da crise diplomática com Israel, o Brasil recebeu um aceno dos EUA no sentido de valorizá-lo como um agente para propulsionar a paz na comunidade internacional. Logo após todo o imbróglio, Lula recebeu o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, que se manifestou no sentido de que, apesar de discordar do presidente brasileiro em relação à tipificação do crime de genocídio em Gaza e da comparação com o nazismo, o Brasil era um importante parceiro a se contar no processo de paz.

Por outro lado, críticos, como o ex-chanceler Celso Lafer (2024), apontaram que as falas de Lula trouxeram um prejuízo à política externa brasileira, pois auxiliaram a erodir o papel do Brasil como mediador de conflitos. Além disso, indicaram que, com a comparação com o Holocausto e a indisposição com Israel, o Brasil teve, de certa forma, um pouco de descrédito em seu *soft power* internacional.

A retomada da agenda ambiental

Houve uma retomada e um redirecionamento em questões ambientais e climáticas, especialmente em negociações com a União Europeia, em que o Brasil busca manifestar seu desconforto com possíveis sanções ligadas ao descumprimento de objetivos climáticos. Esse aspecto tem sido central nas discussões internacionais, refletindo o compromisso e a prioridade do Brasil com a agenda ambiental e movimentos protecionistas de ambas as partes, em especial do Brasil e da França.

Vale ressaltar que o Brasil sediará na cidade de Belém, no Pará, a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 30). Esse evento é considerado um grande trunfo para a política externa do governo Lula no sentido de poder ser uma espécie de nova Eco 92, ou seja, um marco de liderança do Brasil na agenda ambiental global. O governo brasileiro buscou sediar o encontro na Amazônia justamente para demonstrar que a política ambiental desastrosa do governo anterior realmente chegou ao seu fim e que o Brasil, dessa forma, retoma sua posição de liderança numa das agendas mais importantes para o futuro.

Aliás, a Amazônia continua sendo um ativo para o governo em sua política externa. O Brasil busca atuar como detentor da quase totalidade do bioma e, portanto, um líder natural na comunidade internacional em relação ao tema. Nesse diapasão, cobra dos países do Norte e das potências que tenham a responsabilidade em também ajudar a proteger o meio ambiente e não só demandar que o Brasil assim o faça. Não foi por motivo diverso que o governo Lula fez questão de retomar o Fundo Amazônia, desprezado pelo governo de Jair Bolsonaro.

A volta da diplomacia presidencial

O presidente retomou a relevância da diplomacia presidencial visitando 24 países no primeiro ano de governo, incluindo várias nações europeias, a China, os Estados Unidos e a Argentina, demonstrando um esforço para diversificar as parcerias e reforçar laços com parceiros comerciais (Hirsch 2023).

Nesse sentido, Lula é um dos presidentes que mais realizou viagens na história da democracia brasileira. Se, por um lado, alguns apontam que isso acontece por conta do apreço que o presidente tem em relação à política externa, outros fundamentam que o número alto de viagens se dá por conta de uma demanda reprimida do Brasil no cenário das relações internacionais. Dessa maneira, o governo Lula demonstrou não só interesse em reposicionar o Brasil nas relações internacionais, como também reafirmar e retomar agendas perdidas, como a do meio ambiente. Há na nova estratégia internacional brasileira a busca pela negociação direta com outros líderes, sem o intermédio das estruturas diplomáticas. Exerce a denominada diplomacia presidencial com fervor.

Vale lembrar, nesse diapasão, as cenas marcantes de Jair Bolsonaro em Davos, quando, ao invés de estar na presença dos seus pares, isto é, outros líderes, preferia ficar sozinho com sua equipe em restaurantes ou cafeterias mais simples do que os locais de encontro das lideranças globais. Evidentemente, Bolsonaro procurava muito mais aproveitar esses momentos para sua estratégia de política interna, doméstica, do que realmente exercer a diplomacia presidencial. Bolsonaro buscava produzir a imagem do presidente antissistêmico também em relação às instituições internacionais, ao passo que produzia a imagem de homem simples para o agrado de seu eleitorado. Daí a afirmação de que Bolsonaro produzia era uma política externa de cunho doméstico, voltada para seu eleitorado e não realmente no sentido de inserção dos interesses estatais nas relações internacionais (Schutte et al. 2019).

O governo de Lula muda esse cenário com o engajamento do presidente nas negociações e no posicionamento como chefe de Estado nas instituições e encontros internacionais. Interessante apontar que a postura é de uma posição de líder não somente do Brasil, mas promotora do Direito Internacional e da paz entre as nações.

PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Diante dos elementos e dos fatos analisados, a política externa do novo governo Lula parece seguir o rumo da política ativa e ativa dos seus governos anteriores, mas com a ciência de uma mudança entre os *players*, principalmente em relação à China, à Rússia e à disputa com a Europa Ocidental e os Estados Unidos. Muito embora o Brasil pareça buscar assumir sua posição como líder do Sul Global, há uma perspectiva de que o país tenha a ambição de se portar além da liderança regional, como um ator global, relevante, diante das agendas e conflitos em andamento.

É verdade que esse rumo parece também ter um presidente Lula mais incisivo, mais protagonista nas relações e nas negociações, o que pode revelar também desejos pessoais de se contrapor frontalmente ao seu antecessor, uma vez que no âmbito doméstico a polarização entre ele e o ex-presidente continua intensa. Além disso, o Lula atual parece ser um ator mais proativo no sentido de que não precisa mais, como nos seus governos anteriores, dizer para o mundo quem ele é ou qual a sua direção. Lula parece ter uma espécie de consciência de que é um líder já respeitado e por muitos festejado internacionalmente.

O endosso que recebeu dos países europeus, como a França, a Alemanha, por exemplo, e dos Estados Unidos durante o pleito presidencial de 2022 parece ter surtido o efeito de que Lula percebeu seu peso e sua importância para as democracias liberais ocidentais. Ao mesmo tempo, mantém também uma aproximação com as lideranças contestadoras do ideário liberal democrático, como a China e a Rússia, o que torna o exercício da diplomacia brasileira em relação às potências bastante desafiador.

Nesse sentido, mesmo assumindo naturalmente o objetivo de exercer uma liderança no chamado Sul Global, o terceiro governo de Lula ainda não deixou claro se buscará o coprotagonismo global, equilibrando-se em meio ao desequilíbrio da ordem internacional, ou se tomará algum lado diante do embate entre uma China

[M]esmo assumindo naturalmente o objetivo de exercer uma liderança no chamado Sul Global, o terceiro governo de Lula ainda não deixou claro se buscará o coprotagonismo global, equilibrando-se em meio ao desequilíbrio da ordem internacional, ou se tomará algum lado diante do embate entre [China, Rússia e Estados Unidos].

contestadora, mas que joga o jogo institucional internacional, uma Rússia mais agressiva e contestadora, que joga, subterraneamente, com a *cyberwar* e os Estados Unidos e a sua busca por recobrar a singularidade de potência e líder das nações democráticas ocidentais, fortemente militarizado e influente nas instituições internacionais.

Enquanto seu governo começou com uma aproximação com os países ocidentais, fundamentais para que a transição de poder no Brasil transcorresse sem maiores contratemplos, diante de investidas contrárias à democracia sem precedentes na Nova República, o seu posicionamento em relação à Guerra da Ucrânia demonstrou um esperado distanciamento. No entanto, as outras ações ao longo do ano, sobretudo o processo de ampliação do BRICS e o posicionamento contundente frente ao conflito Israel-Palestina, apontam um Brasil mais afinado com os contestadores do *script* liberal do que com a agenda ocidental liberal-democrática. A desaceleração do processo de adesão à OCDE também indica essa indisposição.

Poucas ações, no entanto, trouxeram consequências positivas palpáveis para o Brasil, com exceção da indicação de Belém para sediar a COP 30. Ainda não é tempo de avaliar os resultados efetivos da nova estratégia diplomática, mas sim diagnosticar o que vem sendo feito e como as ações encontram respaldo ou rechaço interna e externamente. As ações em um mundo mais conturbado exigem uma readequação conceitual, e ao Brasil é colocada a possibilidade de se aproximar, distanciar ou mesmo se equilibrar entre as potências que divergem em diversas searas, de forma a maximizar o benefício para a liderança do país, a manutenção da paz em sua região e, quiçá, a redução possível das tensões mais profundas do sistema.

De qualquer maneira, é importante também anotar uma potencial tendência de que, no decorrer de seu governo, Lula arrefeça seu ímpeto. Afinal, é possível que, após uma retomada da política externa no primeiro ano, passe a dosar um pouco mais sua inserção nos temas globais para se dedicar aos assuntos e à articulação política interna diante de um cenário doméstico ainda polarizado.

As ações em um mundo mais conturbado exigem uma readequação conceitual, e ao Brasil é colocada a possibilidade de se aproximar, distanciar ou mesmo se equilibrar entre as potências que divergem em diversas searas, de forma a maximizar o benefício para a liderança do país, a manutenção da paz em sua região e, quiçá, a redução possível das tensões mais profundas do sistema.

Finalmente, resta ainda ao Brasil superar os entraves nas negociações do Mercosul-União Europeia, paradas pelos excessos de protecionismo do governo brasileiro e de seu par francês. Esse acordo é uma grande oportunidade de aprofundamento das relações brasileiras com a coalizão ocidental, que poderá apontar a disposição do Brasil de se equilibrar no desequilíbrio internacional, sendo um espaço de *friendshoring* para ambas as coalizões. De tal forma, o país pode buscar a manutenção de sua autonomia por meio da capacidade de dialogar de maneira legítima como par da coalizão ocidental e como parte dos contestadores da ordem liberal. ■

Referências Bibliográficas

- Abreu, Ricardo. 2024. "Chanceleres de Guiana e Venezuela vão se reunir em Brasília na próxima quinta-feira." *G1 - Política* 23 de janeiro de 2024. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/23/chanceleres-de-guiana-e-venezuela-va-o-se-reunir-em-brasilia-na-proxima-sexta-feira.ghtml>.
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de & Ivan Filipe Fernandes. 2022. "O Brasil e a América do Sul: notas sobre o passado recente." *CEBRI-Revista* 1 (1): 130-147. <https://cebri.org/revista/br/artigo/18/o-brasil-e-a-america-do-sul-notas-sobre-o-passado-recente>.
- Anater, Rubens. 2023. "Lula volta a dizer que Ucrânia também é responsável por guerra em que é alvo de invasão pela Rússia." *O Estado de São Paulo*, 16 de abril de 2023. <https://www.estadao.com.br/politica/lula-volta-a-dizer-que-ucrania-tambem-e-responsavel-por-guerra-em-que-e-alvo-de-invasao-pela-russia/>.
- Callahan, William A. 2005. "How to Understand China: The Dangers and Opportunities of Being a Rising Power." *Review of International Studies* 31 (4): 701-714. <https://www.jstor.org/stable/40072116>.
- Carvalho, Thales. 2023. "Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III." *Conjuntura Austral* 14 (68): 135-149. <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/133369>.
- Casarões, Guilherme. 2022. "O movimento bolsonarista e a americanização da política brasileira: causas e consequências da extrema direita no poder." *Journal of Democracy* 11 (2): 7-44. <https://www.cech.ufscar.br/pt-br/news/imagens/artigo-casaro-es-americanizacao-journal-of-democracy-1.pdf>.
- Casella, Paulo Borba & Guilherme A. Fernandes. 2024. "Genocídio, crimes de guerra, tratamento desumano e apartheid." *Consultor Jurídico*, 23 de fevereiro de 2024. <https://www.conjur.com.br/2024-jan-23/genocidio-crimes-de-guerra-tratamento-desumano-e-apartheid/>.
- Douro, Mauricio. 2023. "A política externa bolsonarista: a tentativa da construção da autonomia pela ideologia." *Brazilian Journal of International Relations* 12 (2): 203-214. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2023.v12n2.p203-214>.
- Dugin, Alexander. 2012. *The Fourth Political Theory*. London: Arktos. <https://www.maieutiek.nl/wp-content/uploads/2022/05/The-Fourth-Political-Theory.pdf>.
- Fernandes, Ivan Filipe. 2023. "O Brasil como potência emergente no Sul Global no novo cenário internacional: ameaças e possibilidades diante da mudança hegemônica." *Revista Estudos do Século XX* 23: 99-115. https://doi.org/10.14195/1647-8622_23_5.
- Gallagher, Kevin . 2016. *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Oxford: Oxford University Press.
- Gayer, Eduardo. 2023. "Lula diz a chanceler da Alemanha que Rússia está errada, mas nega envio de munição à Ucrânia." *O Estado de São Paulo*, 31 de janeiro de 2023. <https://www.estadao.com.br/politica/lula-diz-a-chanceler-da-alemanha-que-russia-esta-errada-mas-nega-envio-de-municao-a-ucrania/>.
- Glaser, Bonnie & Evan Medeiros. 2007. "The Changing Ecology of Foreign Policy-making in China: The Ascension and Demise of the Theory of 'Peaceful Rise'." *The China Quarterly* 190: 291-310. <https://www.jstor.org/stable/20192771>.
- Godoy, Fausto. 2023. "Lula, a Rússia, a Ucrânia e a Otan." *Interesse Nacional*, 18 de abril 2023. <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/fausto-godoy-lula-a-russia-a-ucrania-e-a-otan/>.
- Grieco, Joseph, Robert Powell & Duncan Snidell. 1993. "The Relative-gains Problem for International Cooperation." *American Political Science Review*

87 (3): 729-743. <https://scholars.duke.edu/publication/660241>.

Griffith, Ivelaw. 2021. "New Dynamics in Northern South America's Geopolitical Neighborhood." *Center for Strategic and International Studies*, April 28, 2021. <https://www.csis.org/analysis/new-dynamics-northern-south-americas-geopolitical-neighborhood>.

Hecht, Susanna. 2021. "Porque a Amazônia brasileira está em chamas." *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 57: 199-207. https://www.academia.edu/68182597/Porque_a_Amaz%C3%B4nia_Brasileira_est%C3%A1_em_chamas.

Hirst, Monica. 2023. "A política externa de Lula 3.0 além do horizonte." *Cadernos Adenauer*, XXIV (1): 89-109. <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos+1-2023+-+cap+5.pdf/cc1e72c8-2299-9206-5683-bff860f1735c?t=1682363360257>.

Kaska, Kadri, Tomáš Minárik & Henrik Backvard. 2019. "Huawei, 5G and China as a Security Threat." *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)*. <https://ccdcoe.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf>.

Lafer, Celso. 2024. "Lula criou crise com Israel e cabe a ele desatar esse nó." *Portal UOL*, 20 de fevereiro de 2024. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2024/02/20/lafer-lula-criou-crise-com-israel-e-cabe-a-ele-desatar-esse-no.htm>.

Lopes, Dawisson Belém. 2021. "Dois anos de uma política externa rudimentar." Em *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*, organizado por Leonardo Avritzer, Fábio Kerche & Marjorie Marona, 229-240. Belo Horizonte, Autêntica. <https://grupoautentica.com.br/autentica/livros/governo-bolsonaro-retrocesso-democratico-e-degradacao-politica/1941>.

Mearsheimer, John. 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. Londres: Yale University Press.

Mendes, Priscilla C. 2023. "A América do Sul na política externa do governo Lula III: um balanço dos oito primeiros meses." *Orbis-Boletim Trimestral do*

LEPEB/UFF 1 (3): 34-39. <https://periodicos.uff.br/orbis/article/view/59988>.

Motta, Bárbara & Livia Milani. 2023. "As relações entre Brasil e Estados Unidos sob a direita radical: concepções de ordem e articulações em fóruns multilaterais." *Conjuntura Austral* 14 (66): 55-67. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.130141>.

Muñoz, Luciano. 2024. "O Brasil está de volta: credibilidade e protagonismo na política externa de Lula da Silva." *Conjuntura Austral* 15 (69): 95-106. <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/133296>.

Oneal, John R. & Anna Bryan. 1995. "The Rally 'Round the Flag Effect in U. S. Foreign Policy Crises, 1950-1985." *Political Behavior* 17 (4): 379-401. <https://www.jstor.org/stable/586592>.

Powell, Robert. 1991. "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory." *American Political Science Review* 85 (4): 1303-1320. <https://doi.org/10.2307/1963947>.

Silva, Camila da. 2024. "Lula compara ataques de Israel aos palestinos em Gaza à morte de judeus por Hitler." *Carta Capital*, 18 de fevereiro de 2024. <https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-compara-ataques-de-israel-aos-palestinos-em-gaza-a-morte-de-judeus-por-hitler/>.

Snyder, Timothy. 2019. *Na contramão da liberdade: a guinada autoritária nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

Snyder, Timothy. 2022. "Nazis, Nukes, and NATO, or what the Russo-Ukrainian War is not about." *Thinking About...*, July 21, 2022. <https://snyder.substack.com/p/nazis-nukes-and-nato>.

Soares, André. 2023. "Participação dos produtos brasileiros no mercado da América do Sul." *Projeto FIESP - CEBRI: Relatório de Pesquisa*.

Schutte, Giorgio, Bruno Fonseca & Gabriel Carneiro. 2019. "Jogo de dois níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista." *Revista Conjuntura Global* 8(2): 98.

Stuenkel, Oliver. 2023. "Pressão antigolpe dos EUA em 2022 pode ter sido mais importante do que parece." *O Estado de São Paulo*, 12 de fevereiro de 2024. <https://www.estadao.com.br/>

internacional/oliver-stuenkel/pressao-anti-golpe-dos-eua-em-2022-pode-ter-sido-mais-importante-do-que-parece/.

Yglesias, G. Llobet & T. Luconi Esquivel. 2022. "De 'offshoring' a 'friendshoring': algunos antecedentes." *LOGOS* 3 (2): 40-47. https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/bitstream/handle/123456789/196/De_offshoring_a_friendshoring.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Como citar: Fernandes , Ivan Filipe & Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes. 2024. "Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 123-143.

To cite this work: Fernandes , Ivan Filipe & Guilherme Antonio de Almeida Lopes Fernandes. 2024. "Recovery, Protagonism and Balance: Foreign Policy in the New Lula Government." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 123-143.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.06.123-143.pt>

Recebido: 26 de fevereiro de 2024
Aceito para publicação: 11 de abril de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)

Marianna Albuquerque

Gustavo Sénéchal

Resumo: Pela centralidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na ordem internacional e na política externa brasileira, analisar como o Brasil se comportou no órgão é um importante termômetro para sua atuação diplomática. Dessa forma, o objetivo do presente texto é examinar aspectos da participação brasileira no CSNU nos anos de 2022-2023. Propomos, como argumento central, que, em 2023, o CSNU foi visto pelo presidente Lula como um espaço privilegiado para realçar características da política externa brasileira e enfatizar os princípios centrais da ação internacional do país em sua administração, em um contexto marcado pela invasão da Ucrânia e a crise em Gaza.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas; política externa brasileira; governo Lula.

Brazil in the United Nations Security Council (2022-2023)

Abstract: Given the centrality of the United Nations Security Council (UNSC) in the international order and the Brazilian foreign policy, analyzing how Brazil behaved in the body is an essential thermometer for its diplomatic performance. This text examines aspects of Brazilian participation in the UNSC in 2022-2023. We propose, as a central argument, that in 2023 President Lula sees the UNSC as a privileged space to highlight characteristics of Brazilian foreign policy and emphasize the central principles of the country's international action in his administration in a context marked by the invasion of Ukraine and the crisis in Gaza.

Keywords: United Nations Security Council; Brazilian foreign policy; Lula administration.

Conquistar um assento permanente no principal órgão multilateral responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional é um pleito antigo do Brasil. No pós-Primeira Guerra Mundial, o Brasil defendeu sua adesão ao Conselho Executivo da Liga das Nações como membro permanente. Após a decisão estadunidense de não ratificar o Pacto da Liga, cabia ao Brasil, segundo a narrativa do governo da época, o papel de representante da América. Esse argumento se somava à participação brasileira no conflito que, conquanto modesta, destacou o país entre os demais vizinhos latino-americanos.

Quando foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), na esteira da Segunda Guerra Mundial, o Brasil almejou obter um lugar no órgão que seria o pilar central da arquitetura de paz e segurança internacional alicerçada na Carta de São Francisco. A pretensão brasileira, respaldada pela participação no esforço de guerra, era integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como o sexto membro permanente, ao lado de Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China (Garcia 2011). Novamente, a investida não foi bem-sucedida, mas essa intenção não foi abandonada e se reapresentou em períodos posteriores na agenda da política externa brasileira.

O desapontamento com o empreendimento inicial não deve ocultar, porém, que o Conselho de Segurança seguiu sendo um espaço de atuação prioritário para a

...o Brasil é o país do Sul Global que mais exerceu mandatos como membro não permanente no Conselho [de Segurança das Nações Unidas (CSNU)], seguido da Índia. A busca pela reforma do órgão, que viesse, eventualmente, a incluir o Brasil e outros países em desenvolvimento, também seguiu sendo uma bandeira que atravessa o espectro político-partidário, apesar das variações de ênfase.

Marianna Albuquerque  é professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ), editora-assistente da CEBRI-Revista e senior fellow do CEBRI.

Gustavo Sénéchal é diplomata de carreira, ministro-conselheiro e coordenador político do Conselho de Segurança na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York.

inserção internacional do país, à exceção durante parte significativa do regime militar. Como membro não permanente, o Brasil esteve representado no órgão por 11 biênios¹, tendo desempenhado, em diversos momentos, papel destacado na busca de consensos e construção do diálogo. Vale destacar que o Brasil é o país do Sul Global que mais exerceu mandatos como membro não permanente no Conselho, seguido da Índia. A busca pela reforma do órgão, que viesse, eventualmente, a incluir o Brasil e outros países em desenvolvimento, também seguiu sendo uma bandeira que atravessa o espectro político-partidário, apesar das variações de ênfase. Pela centralidade do CSNU na ordem internacional e na política externa brasileira, analisar como o país se comportou no órgão ao longo de um dado período histórico é um importante termômetro para balizar as linhas centrais de sua atuação diplomática (Albuquerque 2022).

Dessa forma, seguindo contribuições prévias que se debruçaram sobre os mandatos anteriores (Uziel 2012; Viotti, Dunlop & Fernandes 2014; Albuquerque 2022), o objetivo do presente texto é examinar aspectos da participação brasileira no CSNU nos anos de 2022-2023. O período é emblemático, pois nos permite um raro marco teórico analítico: o biênio é dividido por um período eleitoral, que culminou na troca de presidentes e do comando das relações exteriores do Brasil. Em paralelo a identificar se houve mudanças concretas nas posições do país no CSNU entre 2022 e 2023, propomos, como argumento central, que, em 2023, o CSNU foi visto pelo presidente Lula como um espaço privilegiado para realçar características da política externa brasileira e enfatizar os princípios centrais da ação internacional do país em sua administração. Entre os elementos presentes, destacamos o papel histórico do Brasil como construtor de pontes, ator propositivo, defensor da solução pacífica e promotor da busca de consensos, em um contexto marcado pelas contestações à eficácia da ONU em conflitos como a invasão da Ucrânia e a crise em Gaza.

Para cumprir tal objetivo, o texto encontra-se dividido em quatro partes. Na primeira seção, analisamos, como pano de fundo, os questionamentos à capacidade

...propomos, como argumento central, que, em 2023, o CSNU foi visto pelo presidente Lula como um espaço privilegiado para realçar características da política externa brasileira e enfatizar os princípios centrais da ação internacional do país em sua administração.

1. São eles: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011 e 2022-2023.

do CSNU de tomar decisões concretas e significativas. De acordo com essa visão, cada vez mais difundida entre os Estados-membros da ONU, há questões estruturais e geopolíticas que limitam a ação do Conselho em situações de crise. Na segunda parte, introduzimos o contexto do mandato 2022-2023 do Brasil, apresentando os temas destacados como prioridade pelo governo. Na terceira seção, dedicamo-nos ao ano de 2022, com ênfase no conflito que, logo em fevereiro, arrebatou a agenda pelos meses seguintes: a invasão da Ucrânia pela Rússia. Na quarta seção, além de identificar eventuais mudanças em relação ao ano anterior, enfatizamos como o Brasil, já no governo Lula, atuou em prol da solução do conflito em Gaza. As considerações finais encerram o texto².

ESTRUTURA E GEOPOLÍTICA: O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE E CRESCENTE DIFICULDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DE TOMAR DECISÕES EFICAZES E EFETIVAS

Criado em 1945, a composição e o poder decisório do CSNU foram o resultado do arranjo de forças entre os vencedores da Segunda Guerra Mundial. Desde as conferências preparatórias, realizadas ainda enquanto o conflito estava em andamento, Estados Unidos, Rússia, China e Reino Unido, os auto-denominados “Quatro Policiais”, buscavam garantir que teriam centralidade na tomada de decisão em temas de segurança na nova ordem que se seguiria às tratativas de paz. Com a adesão da França ao seletivo grupo após a desocupação nazista, o rascunho do que veio a ser a Carta das Nações Unidas, elaborado na Conferência de Dumbarton Oaks (1944), previa que os cinco seriam os membros permanentes do CSNU. No ano seguinte, a Conferência de Ialta chancelou o que ficou conhecido como poder de veto – a exigência de que os cinco estivessem de acordo com as medidas tomadas pelo Conselho –, uma exigência de Stalin para evitar derrotas para uma maioria capitalista/ocidental.

Desde então, demandas pela reforma dessa estrutura se avolumam. No contexto do Grupo de Trabalho Aberto sobre a Questão da Representação Equitativa e do Aumento do Número de Membros do Conselho de Segurança, estabelecido no âmbito da Assembleia Geral, é corrente o argumento de que o órgão tem baixa legitimidade, pois não representa mais a distribuição de poder mundial. Em 1945, havia 51 Estados-membros na organização, dos quais 11 ocupavam assentos no Conselho de Segurança. Hoje, são 193 membros, e apenas 15 sentam-se no Conselho simultaneamente – dos quais cinco como membros permanentes. O déficit de representatividade é absolutamente evidente.

2. O artigo foi escrito a título pessoal e não representa a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores.

O Conselho, entretanto, mesmo com claro déficit de representatividade, ainda reflete as disputas geopolíticas entre os P3 – Estados Unidos, Reino Unido e França – de um lado, e China e Rússia, de outro. Essa dinâmica tem inclusive tornado o processo decisório mais difícil e ineficaz, uma vez que a polarização dentro do Conselho tem contaminado o tratamento de boa parte dos temas que constam de sua agenda. Esse não é um fenômeno novo, mas que se agravou sobremaneira durante os dois anos em que o Brasil exerceu o seu 11º mandato como membro não permanente, que praticamente se iniciou em conjunto com o conflito na Ucrânia.

Para poder compreender o atual estado de semiparalisia do Conselho, é preciso recuar a 2011, ano em que o Brasil também ocupava uma das dez cadeiras não permanentes naquele órgão. Os eventos da chamada Primavera Árabe reverberaram em diversos países, entre eles a Líbia de Muammar Gaddafi, que enfrentava uma guerra civil.

A Resolução 1973, aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, em 17 de março de 2011, continha vários dispositivos, entre eles: o estabelecimento de um cessar-fogo; a imposição de zona de exclusão aérea na Líbia; o reforço de embargo de armas contra o país; a extensão da proibição de ativos de autoridades líbias; e o congelamento de ativos no exterior, conforme já tinham sido determinados pela Resolução 1970 do Conselho, aprovada dias antes. O parágrafo operativo 4º da Resolução 1973 autorizava (Nações Unidas 2011a, 3):

*os Estados-Membros que tivessem notificado o Secretário-Geral, atuando de forma individual ou por meio de arranjos ou organizações regionais, e atuando em cooperação com o Secretário-Geral, **usar todas as medidas necessárias** (grifo nosso) (...) para proteger civis e áreas civis populadas que estivessem sob a ameaça de ataque da Libyan Arab Jamahiriya, inclusive Benghazi, excluindo a possibilidade de ocupação territorial pela força de qualquer parte do território líbio (...).*

Para além do texto da resolução, que indica de forma relativamente clara os contornos de sua implementação, o processo negociador e sua eventual aprovação envolveram um acordo tácito entre os membros do Conselho: o de que a expressão o “uso de todas as medidas necessárias” não significava o uso da força nem uma intervenção militar na Líbia.

Cabe aqui uma nota explicativa de procedimento. No Conselho de Segurança, antes do voto de uma resolução em uma sessão formal, há, de antemão, em grande parte dos casos, consultas informais quanto ao quadro parlamentar entre as

delegações. Isso confere certa previsibilidade sobre as chances de um texto de resolução prosperar e auxilia também as delegações a prepararem suas explicações de voto que, eventualmente, quiserem proferir.

No caso em tela, a interpretação, sobretudo do que não englobaria a tomada de todas as medidas necessárias, foi o que possibilitou a aprovação do texto com os votos afirmativos dos P3, África do Sul, Bósnia Herzegovina, Colômbia, Gabão, Líbano, Nigéria e Portugal. Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia se abstiveram. Mesmo tendo votado a favor, a África do Sul, em sua explicação de voto, reiterou aquilo que parecia ter sido o entendimento comum: aquela resolução não deveria ser interpretada como uma autorização para uma intervenção militar na Líbia (Nações Unidas 2011b, 10):

Por uma questão de princípio, apoiamos a resolução, com as ressalvas necessárias para preservar a soberania e a integridade territorial da Líbia e rejeitar qualquer ocupação estrangeira ou intervenção militar unilateral sob o pretexto de proteger civis. Esperamos que essa resolução seja implementada com total respeito à sua letra e ao seu espírito (tradução nossa).

Por sua vez, o Brasil indicou que não estava convencido de que o uso da força tal como determinado no parágrafo operativo 4º, da forma em que estava disposto, levaria ao fim imediato da violência e à proteção dos civis. A delegação brasileira foi mais além e assinalou que, segundo especialistas, a Primavera Árabe se constituiria de forma espontânea e local, e que a autorização do uso da força teria, como de fato teve, implicações para além da Líbia (Nações Unidas 2011b, 6):

Muitos comentaristas atenciosos observaram que um aspecto importante do movimento popular no norte da África e no Oriente Médio é sua natureza espontânea e local. Também estamos preocupados com a possibilidade de que o uso da força militar, conforme previsto no parágrafo 4º da resolução de hoje, possa mudar essa narrativa de forma a ter sérias repercussões para a situação na Líbia e em outros lugares (tradução nossa).

A despeito do que parecia ter sido o entendimento tácito no CSNU, em 19 de março, ou seja, dois dias depois da aprovação da resolução, uma coalizão de países sob o guarda-chuva da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), começando com Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Itália, Noruega,

Qatar, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos, participou de intervenção militar que terminou apenas em outubro daquele ano.

A invasão da Líbia, que levou à derrubada do regime político do país, representou a quebra de confiança, sobretudo entre os membros permanentes. Foi um divisor de águas na atuação do Conselho e contribuiu ao clima de confronto e desconfiança que apenas vem se agravando há mais de uma década. Como consequência, logo em seguida, na crise aberta na Síria, foi impossível coordenar uma ação conjunta do Conselho pelo receio, sobretudo de China e Rússia, de que o que aconteceu com a Líbia poderia se repetir na Síria.

Ao longo dos 13 anos que se sucederam à invasão da Líbia, as clivagens no Conselho de Segurança apenas aumentaram e atingiram patamar ainda mais elevado após o conflito na Ucrânia. As hostilidades russo-ucranianas – que serão objeto de análise em seção à parte – permeiam todo o mandato brasileiro no biênio que acaba de se encerrar e constituíram complicador adicional para os trabalhos do Conselho em ambiente de alta tensão geopolítica, tornando o processo decisório e a formação de consensos ainda mais difíceis sobre a maioria dos dossiês sob análise do órgão.

Ao contexto geopolítico desafiador, adicionam-se ainda as dificuldades derivadas da heterogeneidade entre os dez membros não permanentes (E10). Em 2022, além do Brasil, países como Albânia, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Gana, Índia, Irlanda, México, Noruega e Quênia compunham o E10; em 2022, entraram Equador, Malta, Suíça, Moçambique e Japão, com a saída de México, Irlanda, Noruega, Quênia e Índia.

Embora tenha sido possível, em casos pontuais, como na crise israelo-palestina que será analisada mais adiante, foi um exercício complexo manter a unidade do E10, em razão das prioridades estabelecidas nas respectivas políticas externas e nas alianças bilaterais e regionais daqueles países. Não se pode dizer, portanto, que havia uma identidade do grupo, como alguns analistas ou membros do grupo poderiam sugerir ou mesmo aspirar a ela. As clivagens derivadas do contexto de disputa geopolítica e as rivalidades entre os P5 foram elementos preponderantes e divisivos nos trabalhos do Conselho no biênio 2021-2022.

Do ponto de vista da diplomacia brasileira, houve, sim, maior convergência, como, por exemplo, com a Índia, em 2022, em função das afinidades das agendas externas e a identidade construída dentro de grupos como o G4, o IBAS e o BRICS, ou, muito especificamente, com a Suíça por ser *penholder*³ com o Brasil no dossiê de

3. Dada a multiplicidade de temas sob exame do órgão, o CSNU adotou a prática de distribuir os temas de sua agenda entre os seus membros, que ficam responsáveis por acompanhar, compilar informações e redigir versões iniciais dos textos dos projetos de resolução. Há, historicamente, uma concentração nos P3, que são *penholders* (sozinhos ou em parceria com um E10) da grande maioria dos temas.

questões humanitárias na Síria e de conflito e fome, que deriva da implementação da Resolução 2417 do Conselho (Nações Unidas 2018). Nesse contexto de alianças mais restritas, notou-se uma articulação bem concertada entre os membros não permanentes africanos, o chamado A3. Além de, em diversas ocasiões, realizarem intervenções conjuntas proferidas pelo coordenador de turno do grupo, os membros africanos lograram manter a articulação em relação ao tratamento sobretudo dos temas e países africanos sob análise do Conselho.

No que tange aos A3, vale observar, ainda, sobretudo nos temas regionais africanos, reverberações da perspectiva denominada nos contextos acadêmicos de “decolonial”. O ano de 2023 foi paradigmático nesse sentido, quando Sudão, Mali e República Democrática do Congo comunicaram às Nações Unidas que, mesmo em meio a crises domésticas complexas, queriam terminar com a presença das missões da ONU em seus territórios – no caso sudanês, a missão política especial (UNITAMS), e as missões de manutenção da paz no Mali (MINUSMA) e na República Democrática do Congo (MONUSCO). Os três países reiteraram o interesse de continuar a receber apoio da organização por meio de seus fundos, programas e agências, e com a manutenção dos escritórios do coordenador residente. Entretanto, foram categóricos quanto à determinação de deixarem de ser objeto de mandatos do Conselho de Segurança. Tem crescido a percepção, sobretudo no continente africano, de que o CSNU exerce alguma espécie de tutela sobre os países que hospedam as missões de paz ou missões políticas especiais que se alargam no tempo, sem efetivamente ter uma estratégia de saída e da passagem para uma fase de construção da paz. Em junho de 2022, em meio a um processo de convulsão interna que se arrasta até hoje, o governo sudanês declarou o enviado especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para o país, o alemão Volker Perthes, como *persona non grata*.

Tendo esse contexto de instabilidade como pano de fundo, as próximas seções examinam detidamente os temas e desafios do mandato brasileiro.

PROPOSTAS DO BRASIL PARA O MANDATO 2021-2022 NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Após onze anos de ausência, o maior hiato de participação brasileira desde 1988, o Brasil obteve a possibilidade de exercer o mandato 2022-2023 após acordo diplomático de permuta com Honduras, que postergou sua postulação a ser membro

não permanente do CSNU para 2033-2034⁴. Logo após a confirmação desse entendimento bilateral, iniciou-se processo de reflexão sobre a plataforma de diretrizes que viriam guiar a atuação brasileira no órgão no biênio 2022-2023 (Brasil 2021).

Prevenir e Pacificar

Na esteira da melhor tradição diplomática brasileira, o Brasil defendeu a importância dos mecanismos de solução pacífica de conflitos previstos no capítulo VI da Carta da ONU. Esses instrumentos, tais como mediação, negociação e arbitragem, são fundamentais para evitar que crises escalem para conflitos e para contribuir para a consolidação da paz em acordos monitorados pelas Nações Unidas. De acordo com o país, a construção de diálogo e a diplomacia preventiva deveriam ser privilegiadas antes de qualquer decisão sobre o uso da força.

Com o objetivo de suscitar esse debate, o Brasil promoveu, na presidência do CSNU, em outubro de 2023, debate aberto de alto nível intitulado *Paz através do diálogo: a contribuição dos acordos regionais, sub-regionais e bilaterais para a prevenção e resolução pacífica de disputas*. O aporte do Brasil e da maioria dos demais Estados-membros que participaram da discussão foi, justamente, apresentar diversas experiências alternativas de soluções de conflitos que não passaram pelo Conselho de Segurança. O debate foi presidido pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira.

Manutenção eficiente da paz

O Brasil defende, historicamente, que a manutenção da paz seja eficiente e que haja o aprimoramento das operações de manutenção da paz da ONU. Com base em sua larga experiência nesse tema, foram priorizados, tanto nas discussões conceituais quanto nas negociações dos mandatos específicos, três aspectos transversais das operações de manutenção da paz: treinamento; proteção e segurança dos capacetes azuis; e comunicação estratégica. Na primeira presidência brasileira do Conselho, em julho de 2022, o Brasil organizou debate temático de alto nível sob o título *Operações de paz das Nações Unidas: o papel fundamental das comunicações estratégicas para a manutenção da paz eficiente*. Na ocasião, o Conselho aprovou a Declaração Presidencial do órgão sobre o tema da Comunicação Estratégica dentro da missões da ONU, para, entre outras diretrizes, informar as populações locais sobre os objetivos e propósitos da sua presença e combater a desinformação e as *fake news* nos contextos de manutenção da paz.

4. Dentro do grupo regional pelo qual o Brasil é eleito para os órgãos da ONU – o Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC) –, não tem havido, desde meados dos anos 2000, eleições competitivas para o Conselho de Segurança. Os países interessados em pleitear uma vaga para mandato de membro não permanente têm sido “indicados” pelo grupo regional. Honduras era o país cuja posição na lista previa a nomeação para o biênio, mas, após negociações com o governo brasileiro, cedeu a posição. Tal prática de “indicação” pelo GRULAC sem disputa, além de recente e não escrita, difere daquela de outros grupos regionais nos quais há, regularmente, eleições competitivas.

Resposta humanitária e promoção dos direitos humanos

Para o Brasil, o Direito Internacional Humanitário (DIH) constitui arcabouço fundamental para proteção da dignidade humana dos combatentes e, sobretudo, dos mais vulneráveis em situações de conflito, como mulheres e crianças civis. A sua efetiva implementação garante a proteção necessária dos atores que executam ações humanitárias em zonas conflagradas. Para o Brasil, o DIH tem sido um referencial de primeira grandeza na negociação de mandatos das operações de paz. Na perspectiva brasileira, as ações autorizadas pelo Conselho devem estar alicerçadas no respeito ao DIH, não apenas na atuação de operações de paz ou forças multinacionais, como também na definição de regimes de sanções e da adoção de outras medidas coercitivas. Também na primeira presidência brasileira, em julho de 2022, o Brasil organizou debate aberto do Conselho sobre Crianças e Conflitos Armados, que tratou dessa dimensão específica da promoção dos direitos humanos e do respeito ao Direito Internacional Humanitário.

Promoção da agenda de Mulheres, Paz e Segurança

A Resolução 1325 (Nações Unidas 2000) do Conselho de Segurança trata do impacto dos conflitos nas mulheres, da participação feminina plena igualitária em soluções de conflito, na manutenção da paz, na construção da paz, na ajuda humanitária e nos contextos de pós-conflito. O Brasil tem buscado defender, de forma transversal, a agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS) nos trabalhos e deliberações do Conselho. Nesse sentido, o Brasil tem sido cioso no tratamento da agenda de Mulheres, Paz e Segurança, tanto no contexto das missões de paz quanto nas negociações dos seus mandatos no Conselho, no combate ao abuso e à exploração sexual.

Em outubro de 2023, o Brasil teve a oportunidade de organizar o tradicional debate do Conselho de Segurança sobre a agenda de MPS, no mês de comemoração da aprovação da Resolução 1325. Houve participação expressiva dos Estados-membros, *briefers* da sociedade civil, e a reunião foi presidida pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, o que ilustrou a importância que o governo brasileiro atribui ao tema.

Coordenação com a Comissão de Consolidação da Paz

Desde o processo negociador que levou ao seu estabelecimento em 2005, o Brasil esteve comprometido e apoiou os trabalhos da Comissão de Consolidação da Paz (Peacebuilding Commission - PBC). Além disso, desde 2007, o país preside a sua configuração para a Guiné-Bissau. O Brasil sempre defendeu a abordagem

integrada da manutenção e consolidação da paz e, em 2023, atuou dentro do Conselho de Segurança como coordenador informal entre o Conselho e a PBC, com o objetivo de incrementar a sinergia entre os dois órgãos. Procurou incentivar o aumento das “contribuições escritas” (*written advices*) da PBC ao Conselho e que o presidente da Comissão viesse, sempre que possível e oportuno, participar de suas reuniões. Defendeu ainda a necessidade de melhorar o papel de assessoramento da PBC ao CSNU, especialmente nas negociações de renovação e de encerramento de operações de manutenção da paz e missões políticas especiais. Nesse espírito de fomentar a cooperação entre os dois órgãos, o Brasil promoveu, em dezembro de 2023, reunião do Conselho de Segurança no formato Fórmula Arria⁵ para discutir formas de aperfeiçoar o diálogo e o relacionamento entre os dois órgãos.

No início de fevereiro de 2024, logo ao fim do biênio 2022-2023, o Brasil assumiu a presidência da Comissão de Consolidação da Paz para mandato de um ano. Além dos trabalhos preparatórios para a revisão quinquenal prevista para 2025, das obrigações de conduzir a agenda da PBC e da presidência da configuração da Guiné-Bissau, é também ensejo brasileiro promover a atuação da Comissão junto aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS). Ademais, é intenção do Brasil dar continuidade à perspectiva de incrementar a articulação e coordenação com o Conselho de Segurança.

O Brasil tem encorajado o aprimoramento da colaboração e do planejamento conjunto entre a ONU, inclusive seu Conselho de Segurança, e organizações regionais e sub-regionais relevantes, em linha com as diretrizes da Carta das Nações Unidas.

Articulação entre organizações regionais

O Brasil tem encorajado o aprimoramento da colaboração e do planejamento conjunto entre a ONU, inclusive seu Conselho de Segurança, e organizações regionais e sub-regionais relevantes, em linha com as diretrizes da Carta das Nações Unidas. Também foi nesse espírito que o Brasil promoveu o debate temático de alto nível mencionado anteriormente, realizado durante a presidência de

5. As reuniões de Fórmula Arria, prática iniciada em 1992 pelo então embaixador venezuelano Diego Arria, não são reuniões formais do Conselho de Segurança. Elas são convocadas por iniciativa de um membro ou membros do Conselho de Segurança para ouvir as opiniões de indivíduos, organizações ou instituições sobre assuntos de competência do órgão. Como não há registro das opiniões expressadas no encontro, as reuniões permitem troca franca de opiniões e “sondagens” para verificar apoio ou objeção a determinada proposta.

outubro de 2023. Em particular, no caso do continente africano, o mote “solução africana para problemas africanos” deve nortear as discussões do Conselho para questões relativas àquele continente.

É fundamental, portanto, para o Brasil, a parceria entre o CSNU e a União Africana (UA) em temas de paz e segurança internacional. Foi nesse contexto, que o representante permanente do Brasil junto à ONU, embaixador Sérgio Danese, na qualidade de presidente do Conselho de Segurança, copresidiu a reunião anual desse órgão com o Conselho de Paz e Segurança da União Africana, em Addis Abeba, no início de outubro de 2023.

Por um Conselho de Segurança mais representativo e eficaz

A sétima prioridade atribuída pelo Brasil ao seu mandato se insere em uma perspectiva mais ampla e diz respeito à defesa de que o Conselho atue de forma eficiente, transparente e responsável, com métodos de trabalho aprimorados, que reflitam os propósitos e princípios da Carta da ONU e os interesses do conjunto dos Estados-membros. Durante o mandato 2022-2023, tornou-se ainda mais evidente que, diante da polarização e do reflexo das tensões geopolíticas, apenas avanços incrementais nos métodos de trabalho, embora importantes, são insuficientes por si só para tornar o Conselho de Segurança mais representativo, legítimo, transparente e eficaz. Essa prioridade converge com o argumento histórico do Brasil de que é urgente a reforma mais ampla do órgão, e mesmo da ONU, para atualizar sua composição e torná-la mais eficiente e representativa na configuração da ordem internacional do século XXI.

As próximas seções irão detalhar como tais prioridades se traduziram em ações concretas a partir de conjunturas críticas não previstas, como a invasão da Ucrânia e a crise em Gaza.

2022: O IMPACTO DA INVASÃO À UCRÂNIA NA AGENDA DE TRABALHO DO CSNU

Em fevereiro, a eclosão do conflito entre Rússia e Ucrânia condicionou toda a agenda prevista para o ano de 2022 no CSNU. A ação unilateral da Rússia e o uso do veto para evitar respostas coordenadas fizeram com que o próprio valor da Carta da ONU passasse a ser um tema central nas intervenções de muitos membros, embora alguns deles também a tivessem violado em um passado não tão distante. A invasão exacerbou o déficit de confiança entre os membros, dificultando a busca de pontos em comum – inclusive em temas que costumavam não causar objeção, como

renovação de operações de paz, mecanismos de tribunais internacionais e mandatos de sanções –, e aumentou a atenção para questões de reforma.

De acordo com dados do Security Council Report⁶, em 2022 o Conselho adotou 54 resoluções, três a menos do que em 2021. Das resoluções adotadas, 18, ou 33%, não foram unânimes, enquanto, em 2021, 16% das resoluções não foram unânimes. O órgão realizou 273 reuniões públicas em 2022, das quais 46 estavam relacionadas ao conflito na Ucrânia, incluindo seu impacto humanitário, o uso de armas químicas e a segurança das usinas nucleares. Em julho de 2022, durante a primeira presidência brasileira no biênio 2022-2023, estavam na agenda o exame das situações na Ucrânia, Síria, África Ocidental, Sahel, Colômbia, Líbano, Sudão, Oriente Médio, Haiti, Iêmen, Chipre, Haiti e República Centro-Africana, além do recebimento do relatório anual da Comissão de Construção da Paz.

A Rússia vetou dois projetos de resolução sobre a Ucrânia em 2022, um em fevereiro, condenando sua invasão, e um segundo em setembro, declarando a ilegalidade das consultas feitas em Lugansk, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia. Outro veto da Rússia foi dado em conjunto com a China em um projeto sobre desarmamento e sanções à Coreia do Norte, reforçando a tendência dos dois países de coordenarem posições para evitar ações em seu perímetro regional (Valente & Albuquerque 2015).

Em termos procedimentais, os vetos da Rússia acenderam o alerta sobre a necessidade de a ONU desenvolver mecanismos para desbloquear paralisias no CSNU. Pela primeira vez em 40 anos, foi invocado o “Uniting for Peace”, um instrumento utilizado sobretudo durante a Guerra Fria para encaminhar uma situação à Assembleia Geral quando os membros permanentes do Conselho estão em um impasse. Além disso, a Assembleia Geral aprovou resolução proposta por Liechtenstein para se reunir e discutir, no prazo de dez dias, um veto interposto por um membro permanente do CSNU (Nações Unidas 2022).

Desde o início do conflito, passou a haver um esforço sistemático, tanto dos P3 quanto da Rússia, para manter o tema com destaque na agenda do Conselho. Em geral, o padrão que se estabeleceu foi de que os países ocidentais, com algum membro não permanente, como Albânia ou México, solicitavam à presidência de turno a organização de um *briefing* do Conselho sobre algum aspecto ou evento relacionado ao conflito. Na sequência, a Federação Russa, igualmente, pedia a realização de outra reunião na qual teria a oportunidade de discutir o assunto do seu ponto de vista do conflito. O resultado dessa dinâmica, como os dados do Security Council Report confirmam, foi que o tema dominou a agenda do Conselho, sendo

6. Ver: <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-01/in-hindsight-the-security-council-in-2022.php>

as reuniões um espaço para a “disputa de narrativas” entre os principais envolvidos, direta ou indiretamente, no conflito, inclusive em detrimento do tratamento de outras crises internacionais de grande envergadura e impacto, como as tensões no Sudão, que vieram a se agravar ainda mais em 2023.

De forma geral, a posição do Brasil no CSNU, tomando a questão ucraniana como exemplo, é uma boa ilustração da política externa do país. O Brasil votou favoravelmente às resoluções que condenavam a agressão russa e a consideraram uma violação do direito internacional. O país, no entanto, manteve-se fiel a seus princípios diplomáticos e não cedeu a pressões para adotar um envolvimento mais ativo no conflito. Além disso, o Brasil sistematicamente criticou o uso de sanções unilaterais por conta de seu impacto sobre a população civil, em linha com a posição tradicional da diplomacia brasileira de apenas apoiar esse tipo de medidas que sejam aprovadas no âmbito multilateral. O Brasil também assinalou reconhecer que qualquer solução para a crise deve levar em consideração as legítimas preocupações de segurança das partes.

É exatamente a questão israelo-palestina que irá dominar a pauta do CSNU no final de 2023, no qual o retorno do Brasil ao seu padrão histórico de engajamento com o tema servirá de exemplo para a análise da política externa do primeiro ano do terceiro governo do Presidente Lula.

A análise preliminar do ano de 2022 nos mostra que, no Conselho de Segurança, o Brasil manteve as linhas gerais de sua política externa no tratamento do conflito entre Rússia e Ucrânia, apesar de, domesticamente, ter havido polarizações no governo e na sociedade. A constância no comportamento brasileiro no Conselho pode ser explicada por um conjunto de variáveis, a exemplo do papel “estabilizador” da diplomacia profissional (o que também podemos chamar de inércia burocrática ou *path dependence*), da distância entre os temas tratados no órgão e aqueles considerados prioritários pelo governo, e/ou foco do governo em outras instâncias da ONU, no qual havia maior interesse em agendas com enfoque em costumes e direitos. Exemplo são as posturas disruptivas no Conselho de Direitos Humanos, no qual o Brasil reverteu posicionamentos históricos sobre direitos reprodutivos e religião.

Mudanças também foram visíveis na Assembleia Geral, com destaque para os debates da IV Comissão, na qual o Brasil mudou padrão tradicional de votos,

demonstrando convergência com o Estado de Israel e com os Estados Unidos, desvirtuando a defesa histórica e institucional que, entre outras questões, sempre propugnou a solução de dois Estados.

É exatamente a questão israelo-palestina que irá dominar a pauta do CSNU no final de 2023, no qual o retorno do Brasil ao seu padrão histórico de engajamento com o tema servirá de exemplo para a análise da política externa do primeiro ano do terceiro governo do Presidente Lula.

2023: NOVA PRESIDÊNCIA E OS DESAFIOS TRAZIDOS PELO CONFLITO EM GAZA

Em 2023, o CSNU foi novamente testado pela incapacidade de acordo entre seus membros. Para além da permanência de desafios do ano anterior, como os efeitos contínuos da invasão russa na Ucrânia e da resistência contra a renovação das operações de manutenção da paz da ONU (a exemplo do Mali e do Sudão) e dos regimes de sanções da ONU, a eclosão do conflito em Gaza colocou, novamente, a legitimidade do órgão em xeque.

O conflito na Ucrânia continuou a fazer parte das discussões do órgão, geralmente pela solicitação *ad hoc* de organização de reuniões pelos Estados-membros, com debates variando da responsabilidade sobre o conflito à liberdade religiosa e à situação das crianças, apesar de um certo esfriamento da pauta e da difícil dinâmica do Conselho. O Brasil manteve sua posição constante, voltando a defender a necessidade de primazia do direito internacional, mas sustentando a oposição às ações realizadas à margem do CSNU. O Brasil também passou a colocar mais ênfase na sua disposição de ser partícipe em esforços que levassem à convocação de uma conferência de paz.

Em 2023, a presidência brasileira do CSNU se iniciou de forma tranquila e auspiciosa, com a viagem do Conselho de Segurança para o diálogo anual com o Conselho de Paz e Segurança da União Africana, em Addis Abeba, na primeira semana do mês, e com a aprovação, no dia 2 de outubro, da resolução 2699, que acatou o envio de missão multinacional de apoio à segurança do Haiti, em razão do agravamento da já aguda crise socioeconômica, política e de segurança pela qual atravessa o país.

O ataque totalmente inesperado do Hamas a Israel, em 7 de outubro, adicionou carga de tensão e volume de trabalho a um mês já particularmente pesado na agenda regular do Conselho. O conflito tornou-se ponto central no último trimestre do ano. No dia 9 de outubro, a presidência brasileira convocou reunião de emergência para avaliar a questão. Na pauta, estavam consul-

tas sobre alternativas para desescalar o conflito e implementar um cessar-fogo. Havia, ainda, a preocupação com a possível expansão do conflito para a Cisjordânia e o envolvimento de outros países, como o Líbano e o Irã.

No dia 12, o Brasil convocou um novo encontro, dessa vez presidido pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira. A solicitação principal era a proteção de civis e o estabelecimento de um corredor humanitário para Gaza, uma vez que o Egito já havia disponibilizado passagem pelo seu território. Nesse meio tempo, alguns membros permanentes do CSNU apresentaram publicamente visões conflitantes, o que, de resto, refletia a divisão profunda que existe dentro do Conselho. Enquanto os Estados Unidos defenderam o direito de Israel, seu aliado tradicional, à legítima defesa, a Rússia culpou os EUA pela escalada de tensões no Oriente Médio.

Nesse contexto de divergências, o CSNU se reuniu em 16 de outubro para votar dois projetos de resolução diferentes, um da Rússia e outro do Brasil. O projeto de autoria da Rússia demandava um cessar-fogo humanitário imediato, a libertação e evacuação segura de todos os reféns e civis, e a prestação desimpedida de assistência humanitária. Durante consultas fechadas, membros do Conselho, permanentes e não permanentes, pediram ao Brasil, na qualidade de presidente, para coordenar uma proposta alternativa, em uma aparente tentativa de reduzir a politização associada à iniciativa russa e aumentar as possibilidades de o Conselho adotar um resultado. Associado a esse pedido, está o reconhecimento do papel do país enquanto um articulador de consensos. Com isso, o projeto brasileiro, apresentado formalmente em 18 de outubro⁷, mencionava “pausas humanitárias” para permitir o acesso de ajuda humanitária e incluía condenação ao Hamas e demandava a soltura dos reféns. Segundo muitos membros do Conselho, o projeto de resolução brasileiro foi o que alcançou melhor equilíbrio na linguagem para tratar das diversas dimensões complexas da questão.

O projeto russo não foi adotado porque não obteve o quórum mínimo de nove votos para a aprovação. Por sua vez, mesmo tendo obtido 12 votos afirmativos (Albânia, Brasil, China, Emirados Árabes Unidos, Equador, França, Gabão, Gana, Japão, Malta, Moçambique e Suíça) e duas abstenções (Rússia e Reino Unido), o projeto brasileiro também não prosperou, devido ao veto dos EUA. As justificativas norte-americanas foram de que o texto não mencionava explicitamente o direito de Israel à legítima defesa e também que, justo no dia em que a resolução estava sendo colocada à consideração do Conselho, o presidente Joe Biden estava em visita a Israel e procuraria chegar pessoalmente a um acordo para a questão dos reféns e sobre um cessar-fogo. Tal acordo não foi alcançado.

7. A Rússia havia proposto duas emendas ao projeto brasileiro, que tiveram de ser analisadas antes de o texto do Brasil ser integralmente levado à consideração do órgão.

Na negociação do projeto de resolução brasileiro, houve efetivamente unidade do E10 em torno da proposta. Ainda que membros do grupo mantivessem relações bilaterais muito estreitas com os EUA que, por sua vez, resistiram a sequer se engajar na negociação do texto, o Brasil foi capaz de galvanizar o apoio de todos os membros não permanentes em torno de sua proposta, o que resultou na obtenção dos votos favoráveis de todos do grupo. Ademais, durante o próprio processo negociador, os E10 atuaram construtivamente em favor do texto apresentado pelo Brasil.

Ainda sob a presidência brasileira, o debate trimestral sobre a situação no Oriente Médio, incluindo a questão palestina, foi convertido em reunião de Alto Nível, realizada em 24 de outubro. O encontro contou com a participação de mais de vinte ministros e vice-ministros das Relações Exteriores. O ministro Mauro Vieira presidiu a sessão. Em seu discurso, afirmou que (Brasil 2023):

o uso recorrente do veto e as dificuldades para que o Conselho desempenhe suas funções adequadamente, como exemplificado durante a presidência brasileira, confirmam a necessidade de reforma para tornar o Conselho mais representativo, legítimo e eficaz (tradução nossa).

As tentativas seguintes de consensuar ações no Conselho encontraram obstáculo na discordância entre os membros permanentes. O Conselho realizou 14 reuniões entre outubro e o final de dezembro sobre o tema, além das reuniões mensais regulares sobre o assunto. Três projetos de resolução foram vetados: um pelos EUA, em outubro (o projeto brasileiro supracitado), um segundo pela China e pela Rússia (Nações Unidas 2023a), também em outubro, e um terceiro novamente pelos EUA, em dezembro. Os vetos de outubro de 2023 levaram o tema para a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), culminando na Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral sobre o Oriente Médio e na aprovação de duas resoluções, também da AGNU (Nações Unidas 2023b). Duas emendas da Rússia em um projeto de resolução sobre a situação de Gaza também não foram adotadas por falta de votos.

Em 15 de novembro, o Conselho conseguiu adotar uma resolução proposta inicialmente por Malta sobre as pausas humanitárias em Gaza, com foco especial nas crianças. Após intensas negociações, o Conselho adotou uma segunda resolução sobre Gaza, de autoria dos Emirados Árabes Unidos (EAU), em 22 de dezembro, que solicitava ao Secretário-Geral a nomeação de um Coordenador Sênior Humanitário e de Reconstrução, e que o Coordenador estabelecesse um mecanismo da ONU para acelerar as remessas de ajuda humanitária para Gaza.

Ainda sob a presidência do Brasil em outubro, o Conselho de Segurança adotou sete resoluções: duas sobre a situação no Haiti; duas sobre a situação na Líbia; uma sobre a situação no Saara Ocidental; uma sobre a situação na Colômbia; e uma sobre a situação na Somália. Nesse ponto, há a retomada de um argumento que, apesar de presente em outros governos, mostrou-se caro ao presidente Lula: a defesa inequívoca da reforma do Conselho de Segurança. O ponto central da reforma é a sua composição, para que haja uma adaptação à realidade do século XXI, mas também há a demanda de revisão de questões estruturais e normativas, como a limitação do poder de veto, o aumento da transparência dos métodos de trabalho e a maior articulação entre o CSNU e os demais órgãos da ONU – evitando, por exemplo, a “securitização” de temas que possam ser tratados em âmbitos mais representativos, como no caso da questão da mudança do clima.

CONCLUSÃO

As duas principais crises internacionais que dominaram os debates do Conselho de Segurança em 2023 prosseguem sem solução à vista em 2024. Parece, entretanto, que quaisquer encaminhamentos para os conflitos na Ucrânia e em Gaza dificilmente passarão pelo Conselho de Segurança. Os impedimentos hoje existentes para que o principal órgão multilateral responsável pela paz e segurança internacional delibere sobre as questões entendidas como as mais prementes na sua agenda reforçam o argumento de que o seu atual *status quo* tornou o seu processo decisório ineficaz e em descumprimento de suas obrigações consignadas na Carta das Nações Unidas.

Além da situação da Ucrânia e da guerra em Gaza, existem tantos outros focos de tensão no mundo, como a situação no Sudão, no Haiti e no Sahel, que deveriam requerer efetiva ação do Conselho de Segurança. Além disso, o Conselho deveria entabular discussões robustas sobre o futuro das operações de manutenção da paz, além de incrementar sua cooperação com as organizações regionais, particularmente com a União Africana. O encerramento das missões no Mali, na República Democrática do Congo e no Sudão requererá que os membros do Conselho estejam atentos aos processos de transição, o que também implicaria maior sinergia com a PBC. As eleições em ambientes frágeis, como o Sudão do Sul, também merecem atenção, assim como as contínuas crises humanitárias em muitas situações na agenda do Conselho. Negociações complicadas sobre sanções são prováveis e podem levar a mais ajustes nos atuais regimes de sanções, inclusive na República Centro Africana e em Darfur, Sudão.

Nada disso, entretanto, será suficiente para suprir seu déficit de legitimidade, em razão de não mais refletir a atual distribuição de poder na ordem internacional

contemporânea. A ausência de atores como o Brasil, que podem dar contribuição efetiva para a paz e segurança internacional, que atuam de forma independente da polarização paralizante vigente entre os cinco membros permanentes e que podem construir pontes entre posições tão apartadas, terá efeitos negativos sobre o processo decisório do Conselho. Esses são alguns dos desafios com os quais a ONU terá que lidar de forma direta e objetiva ainda em 2024, quando acontecerá a realização da Cúpula do Futuro, que almeja promover uma reavaliação ampla dos projetos de reforma e revitalização da organização.

A despeito do contexto muito desafiador em razão das disputas geopolíticas, pode-se fazer balanço positivo da atuação do Brasil como membro não permanente. O Brasil foi capaz de atuar de forma propositiva, atenta e responsável no tratamento de todos os temas que foram levados à consideração do Conselho. Além disso, promoveu ações e debates em relação a todos os temas que foram estabelecidos como prioridades à atuação brasileira na plataforma de campanha para eleição para o mandato, conforme ilustrado na segunda seção deste artigo.

É preciso reconhecer, em particular, que, em 2023, o reengajamento do Brasil com a comunidade internacional e o empenho pessoal do presidente Lula de restabelecer as pontes com chefes de Estado e governo repercutiram de forma extremamente positiva na atuação brasileira no Conselho de Segurança, em particular durante a presidência em outubro de 2023, quando eclode a crise sem precedentes entre Israel e Palestina.

O presidente, ainda, ressaltou, em diversas ocasiões, o papel central que o multilateralismo deve ocupar na política externa brasileira. Se o mandato no CSNU foi um primeiro indicativo do papel de protagonismo que o Brasil voltou a ocupar nos fóruns multilaterais, as expectativas para outros espaços que terão a liderança brasileira durante o mandato do presidente Lula, como o G20, o BRICS e a COP 30, são, sem dúvidas, renovadas e otimistas. ■

É preciso reconhecer, em particular, que, em 2023, o reengajamento do Brasil com a comunidade internacional e o empenho pessoal do presidente Lula de restabelecer as pontes com chefes de Estado e governo repercutiram de forma extremamente positiva na atuação brasileira no Conselho de Segurança...

Referências Bibliográficas

Albuquerque, M.R.A. 2022. *Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Curitiba: Editora Appris.

Brasil. 2021. "As 7 prioridades do Brasil no Conselho de Segurança – 2022-2023." *Ministério das Relações Exteriores*, 22 de setembro de 2021. <https://www.gov.br/mre/pt-br/sites-antigos-retirados-do-ar/Brasil-CSNU/7-prioridades-do-brasil/as-7-prioridades-do-brasil-no-conselho-de-seguranca-2013-2022-2023>.

Brasil. 2023. "End of the Brazilian Presidency of the United Nations Security Council". *Ministério das Relações Exteriores*, 1 de novembro de 2023. <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/end-of-the-brazilian-presidency-of-the-united-nations-security-council>.

Garcia, E. V. 2011. *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Nações Unidas. 2011a. "Resolução 1973 – S/RES/1973 (2011)". *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, 17 de março de 2011. <https://digitallibrary.un.org/record/699777>.

Nações Unidas. 2011b. "S/PV.6498 (2011)". *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, 17 de março de 2011. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206498.pdf>.

Nações Unidas. 2018. "Resolução 2417 – S/RES/2417 (2018)". *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, 24 de maio de 2018. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2417>.

Nações Unidas. 2000. "Resolução 1325 – S/RES/1325 (2000)". *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, 31 de outubro de 2000. <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/1325-2000-pt.pdf>.

Nações Unidas. 2022. "General Assembly. Standing Mandate for a General Assembly Debate When a Veto is Cast in the Security Council. A/RES/76/262". *Conselho de Segurança das Nações*

Unidas, 28 de abril de 2022.

Nações Unidas. 2023a. "Gaza Crisis: Deadlock Deepens as Security Council Rejects Competing Resolutions by US and Russia". *UN News*, 25 de outubro de 2023. <https://news.un.org/en/story/2023/10/1142817>.

Nações Unidas. 2023b. "Statement – UN General Assembly 10th Emergency Special Session on Illegal Israeli Actions in Occupied Jerusalem and the Rest of the Occupied Palestinian Territory: 40th Plenary". *Assembleia Geral das Nações Unidas*, 12 de dezembro de 2023. <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency10th.shtml>.

Uziel, E. 2012. "O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas". *Política Externa* 21 (1): 131-161. https://www.researchgate.net/publication/301497007_O_voto_do_Brasil_e_a_condicao_de_membro_eletivo_no_Conselho_de_Seguranca_das_Nacoes_Unidas.

Valente, L. & M. R. A. Albuquerque. 2015. "Da discrição ao ativismo: o novo papel da China no Conselho de Segurança da ONU". *Contexto Internacional* 37 (2): 693-726. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000200012>.

Viotti, M. L. R.; R. M. C. Dunlop & L. L. G. Fernandes (orgs.). 2014. *O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011*. Brasília: Funag.

Como citar: Albuquerque, Marianna & Gustavo Sénéchal. 2024. "Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 144-163.

To cite this work: Albuquerque, Marianna & Gustavo Sénéchal. 2024. "Brazil in the United Nations Security Council (2022-2023)." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 144-163.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.02.07.144-163.pt>

Recebido: 11 de março de 2024

Aceito para publicação: 19 de março de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Foto: Shutterstock.

POLICY PAPER

Notes on the History of the Venezuela/Guyana Boundary Dispute 165
Leslie Bethell

Notes on the History of the Venezuela/Guyana Boundary Dispute

Leslie Bethell

Abstract: In December 2023, Venezuelan President Nicolás Maduro threatened to annex Essequibo, a region corresponding to two-thirds of Guyana territory, reviving a dispute dating back almost 200 years between Venezuela and British Guiana, later Guyana. Despite an 1899 arbitration awarding most of the land to Britain, Venezuela revived its claim in 1962. Efforts to resolve the issue, including the 1966 Geneva Agreement, have failed. Oil discoveries in 2015 heightened tensions, culminating in Maduro's 2023 ultimatum, though international pressure prevented military action.

Keywords: Venezuela; Guyana; Essequibo; boundary dispute; territory.

Notas sobre a história da disputa de fronteira Venezuela/ Guiana

Resumo: Em dezembro de 2023, o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, ameaçou anexar Essequibo, região que corresponde a dois terços do território da Guiana, reavivando uma disputa que remonta a quase 200 anos entre a Venezuela e a Guiana Britânica, mais tarde Guiana. Apesar de uma arbitragem de 1899 ter atribuído a maior parte do território à Grã-Bretanha, a Venezuela reviveu a sua reivindicação em 1962. Os esforços para resolver a questão, incluindo o Acordo de Genebra de 1966, falharam. As descobertas de petróleo em 2015 aumentaram as tensões, culminando no ultimato de Maduro em 2023, embora a pressão internacional tenha impedido uma ação militar.

Palavras-chave: Venezuela; Guiana; Essequibo; conflito de fronteiras; território.

In December 2023, Venezuelan President Nicolás Maduro threatened to annex Essequibo, the territory west of the Essequibo river, which constitutes two thirds of the neighbouring State of Guyana, and incorporate it into Venezuela as *Guyana Esequiba*. These notes trace the history of the almost 200-year dispute between Venezuela and the British colony of British Guiana (formed from three former Dutch colonies in 1831), which became the independent republic of Guyana in 1966 over the territory between the rivers Orinoco and Essequibo. In October 1899 an arbitration tribunal, before which the United States represented Venezuelan interests, awarded 95% of the disputed territory to Britain. The decision was accepted by Venezuela until 1962, when President Rómulo Betancourt declared the award null and void and resuscitated Venezuela's claim to sovereignty over Essequibo. The 1966 Geneva Agreement between Venezuela and Britain/Guyana to reach an agreement satisfactory to both sides failed, and no progress on the issue was made during the following decades. With the discovery of oil offshore Essequibo in 2015, Venezuela intensified its claim to the territory. This led eventually to Maduro's decision in 2023 to take unilateral action. International pressure (including from Brazil) deterred Venezuela from the use of force, but the Venezuela/Guyana boundary dispute remains unresolved.

Christopher Columbus, the Genovese navigator in the service of the king of Spain, on his third voyage to the Indies in May 1498, was probably the first European to reach the northern coast of South America, the so-called "wild coast," between the mouths of the Orinoco and the Amazon.¹ The Spanish were the first to sail along the shore, and up and down the Orinoco, but the interior was largely neglected and unexplored. An outpost was established at Santo Tomé de Guayana on the Orinoco, but there was no effective Spanish possession of territory east of the Orinoco.

The first printed account of the region was by an Englishman, Sir Walter Raleigh, writer, explorer, favorite of Elizabeth I, founder of the first English colony in North America in 1584. He led an expedition to the Orinoco in search of gold, *El Dorado*, in 1595, and published *The Discovery of Guiana* (1596; Hakluyt

1. Or, was it, if we are to believe his own generally unreliable account, the Florentine merchant adventurer Amerigo Vespucci in 1497?

Leslie Bethell is Emeritus Professor of Latin American History, University of London, Emeritus Fellow, St Antony's College, Oxford, and editor of the 12 volume *Cambridge History of Latin America* (published in Portuguese by EDUSP). He was founding director of the University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Since his retirement in 2007 he has lived in Rio de Janeiro. He is a member of CEBRI's International Advisory Board.

Society edition 1848). A second expedition led by Raleigh was mounted in 1617. He attacked Santo Tomé de Guyana against orders and in violation of Anglo-Spanish treaties, which led to his execution in 1618.

The Dutch were the first to establish permanent settlements on the north coast of South America during the 17th and 18th centuries: Essequibo, Demerara, Berbice, and later Suriname. The Dutch West India Company established trading posts and made peace with the Amerindian populations in the interior.

No boundary between Dutch and Spanish or—after Venezuela's independence from Spain in 1811—Dutch and Venezuelan possessions was ever defined. And none existed when three Dutch colonies—Essequibo, Berbice and Demerara—were captured by the British during the Napoleonic Wars, ceded to Britain under the Treaty of Vienna in 1815, and consolidated into the single British colony of British Guiana in 1831.

Except for Angostura (formerly Santo Tomé de Guayana, today Ciudad Bolívar), the main riverine port on the Orinoco, Venezuelan (formerly Spanish) Guayana stagnated. There was no Venezuelan attempt to explore and map the territory between the Orinoco and the Essequibo.

On the other hand, in 1834 Robert Schomburgk (1804-65), German-born, British naturalized, was commissioned by the Royal Geographical Society in London to explore the physical geography of the southern and western regions of British Guiana. In 1838-1839 he explored much of the interior of the colony, crossed into Brazil and completed the arduous overland journey to the upper Orinoco. In 1840 HM Commissioner of Boundaries commissioned Schomburgk to make a survey of the British colony's boundaries with the republic of Venezuela and the Empire of Brazil. In this he was accompanied by his younger brother, Richard (1811-1891), a German botanist. They made three journeys between 1841 and 1843. What became

The Venezuelan government never accepted the Schomburgk Line, mapped on behalf of the British government, as its boundary with the British colony of British Guiana. In 1844 it claimed that the territory now incorporated into British Guiana was formerly Spanish and, therefore, now Venezuelan. The river Essequibo, it argued, was the true dividing line between Venezuela and British Guiana.

known as the “Schomburgk Line” was the boundary they marked out dividing the territory of Venezuela from British Guiana. It claimed for British Guiana the territory west of the Essequibo river up and including the south bank of the Orinoco delta.²

The Venezuelan government never accepted the Schomburgk Line, mapped on behalf of the British government, as its boundary with the British colony of British Guiana. In 1844 it claimed that the territory now incorporated into British Guiana was formerly Spanish and, therefore, now Venezuelan. The river Essequibo, it argued, was the true dividing line between Venezuela and British Guiana. Britain formally proposed a modest modification of the Schomburgk Line to leave the mouth of the Orinoco and much adjoining territory under Venezuelan control. The offer was ignored. The issue was unresolved.

In the 1870s and 1880s, attempts were made to find an agreed frontier between Venezuela and British Guiana. They all failed. Venezuela reiterated that its frontier with British Guiana was the Essequibo river. Britain was still ready to concede the mouth of the Orinoco and adjoining territory to Venezuela, but otherwise the Schomburgk Line would remain the frontier of British Guiana with Venezuela.

In February 1887, Venezuela severed diplomatic relations with Great Britain over the issue, and at the same time tried to involve the United States in its dispute with Britain. The U.S. offered its good offices, but they were declined by London. In 1894-1895, Venezuela finally succeeded in getting U.S. support for arbitration.

In the late 19th century, the United States was asserting its new power, especially in the Western Hemisphere, and was highly sensitive to any evidence of British or European imperialism in the region. Venezuela appealed to U.S. politicians and U.S. public opinion on the question of its frontier with British Guiana. In October 1894, William Lindsay Scruggs, a former U.S. minister to both Colombia and Venezuela, who was hired as a special agent by the Venezuelan government, published a pamphlet entitled *British Aggression in Venezuela, or the Monroe Doctrine on Trial*, which proved extremely influential. It supported the Venezuelan claim to the territory west of the Essequibo river. It asserted, falsely, that Britain was trying to gain control of the Orinoco’s mouth. The acquisition of new territory in the Western Hemisphere by a European power was a clear violation of the Monroe Doctrine (1823). If the United States allowed Britain to expand its territory, other European powers would follow. Africa was already being partitioned by the European powers. South America would be next.

2. See Moritz Richard Schomburgk, *Reisen in Britisch Guiana in den Jahren 1840-1844* (3 vols, 1847-1848). There is an English-language edition of volumes 1 & 2, “the narrative of the travels proper” (volume 3 being basically “a catalogue of flora and fauna”): *Richard Schomburgk’s Travels in British Guiana, 1840-44* (1922-1923), translated and edited by Walter E. Roth. And see Peter Rivière edited volume *The Guiana Travels of Robert Schomburgk 1835-44* (2 vols, 2006): “Volume I - Explorations on behalf of the Royal Geographical Society 1835-1839” and “Volume II - The Boundary Survey 1840-1844”; D. Graham. Burnett, *Masters of All They Surveyed. Exploration, Geography and a British El Dorado* (2000).

In January 1895, the U.S. House of Representatives voted in favor of arbitration of the Venezuela/British Guiana boundary dispute. With the approval of President Grover Cleveland, Secretary of State Richard Olney wrote on July 20 to the U.S. ambassador in London formally re-asserting the Monroe Doctrine: “Today the United States is practically sovereign on this continent, and its fiat is law..” He declared that any permanent union between a European and an American State was “unnatural and inexpedient.” He demanded that Britain agree to submit the Venezuela/British Guiana boundary dispute “in its entirety” to arbitration.

Lord Salisbury, British Prime Minister and Foreign Secretary, and Joseph Chamberlain, Colonial Secretary, flatly rejected U.S. claims under the Monroe Doctrine and in particular the demand that the boundaries of British Guiana should be submitted to arbitration. A Colonial Office memorandum rejected “the bogus claims of Venezuela to the greater part of a British Colony.” The Law Officers found Olney’s interpretation of the Monroe Doctrine “absolutely incompatible with international law.”

But Salisbury’s firm reply to Olney via Sir Julian Pauncefote, British ambassador in Washington, arrived after President Cleveland’s annual message to Congress (drafted by Olney) on December 17, in which he strongly reaffirmed the validity of the Monroe Doctrine and its application to the Anglo-Venezuelan dispute. Cleveland asked Congress to appropriate funds for a Boundary Commission “to investigate and report upon the true divisional line between the Republic of Venezuela and British Guiana.” Any decision on land deemed to belong to Venezuela would be enforced regardless of any British objections. Any aggression by Britain in defense of its claims would be resisted. Salisbury and his colleagues were shocked by Cleveland’s language.

There were prominent figures in both Britain and the United States seeking confrontation. There was even talk of war. But in the end, concerned over imperial overstretch in Africa and Asia, problems in South Africa, and the German naval challenge, the British government retreated, and in January 1896 accepted the U.S. right to interfere in the Venezuela/British Guiana dispute and insist on international arbitration. It is often argued that this represented the moment when Great Britain ceded hegemony in Latin America to the United States.³

The United States, with British concurrence acting on behalf of Venezuela, argued in favor of arbitration, complete and unrestricted, of all territory claimed by either side, though conceded to Britain that due weight should be given to settlement

3. See R.A.Humphreys “Anglo-American Rivalries and the Venezuelan Crisis of 1895,” originally published in *Transactions of the Royal Historical Society* 5th series, xvii (1967), reprinted in *Tradition and Revolt in Latin America and Other Essays* (1969).

and long continued occupation. But what constituted settlement? It was finally agreed that settlement included trading posts and “alliances” with indigenous populations. What constituted long continued occupation? Political control. For how long? Two generations? 60 years? Both sides finally settled on 50 years. Britain clearly had little to fear from arbitration.

Olney and Pauncefote agreed to the terms of arbitration and the composition of the arbitration tribunal in November 1896. The Tribunal was composed of two judges appointed by Britain and two representing Venezuela chosen by the United States. Fyodor (Friedrich) von Martens, a notable Russian diplomat, jurist (author of *International Law of Civilized Nations*) and arbitrator, was appointed a fifth judge and president of the tribunal.⁴

The Venezuelan government, which had been enthusiastic about U.S. support demonstrated in Cleveland’s message to Congress in December 1895 and the subsequent establishment of the U.S. Boundary Commission, was dismayed at the suspension of the Commission in November 1896 (it still produced a report: nine volumes, 1896-1897). Venezuela was even more dismayed by the terms of arbitration proposed by the United States and Britain. The press and politicians protested against the interpretation of “settlement” and “occupation,” the 50-year rule and the selection of arbitrators. President Joaquín Crespo called it a “national humiliation.” As a concession Crespo was allowed to name one arbitrator, though it was understood that this would not be a Venezuelan. He chose Melville Weston Fuller, U.S. Chief Justice.

In February 1897, the Treaty of Washington for arbitration on the boundaries of British Guiana was signed by the United States (representing Venezuela) and Great Britain (representing its colony British Guiana), and ratified in June. The Arbitration Tribunal convened in Paris in 1898. The two legal teams, British and U.S., presented written submissions, Case and Counter-Case. Venezuela again appointed four U.S. lawyers, including former President Benjamin Harrison, to represent its interests. Oral presentations were made between June and September 1899.

On October 3, after six days of deliberations, the Tribunal delivered its unanimous decision: 95% of the disputed territory west of the Essequibo river was confirmed as belonging to British Guiana. Its frontier with Venezuela was broadly the Schomburgk line. But the mouth of the Orinoco and land on either side was awarded to Venezuela, as Britain had always been willing to concede.⁵

4. For the view that the U.S. and the UK encouraged Venezuela to reopen its territorial dispute with Britain in 1962 because of the pro-Cuban sympathies of Cheddi Jagan (People’s Progressive Party), Prime Minister of pre-independence British Guiana 1961-1964, see Cedric L. Joseph (2008), *Anglo-American Diplomacy and the Reopening of the Guyana-Venezuela Boundary Controversy, 1961-1966*.

5. Reports of International Arbitral Awards, vol. XXVIII (United Nations 2010).

It had been agreed in the Treaty of Washington that any settlement would be final. Both sides accepted the award. A mixed commission carried out a survey and demarcation of boundaries in 1901-1905. A map was finalized in Georgetown on January 7, 1905.⁶

After more than 40 years of Venezuelan acceptance of the Venezuela/British Guiana frontier agreed in 1899, the publication in 1949 (on his death) of a memorandum written in 1944 by Severo Mallet-Prevost, a junior U.S. lawyer, Official Secretary of Cleveland's Boundary Commission (1896) and of the U.S. legal team representing Venezuela before the Arbitration Tribunal (1898-1899), threatened to give the issue a new lease of life. Mallet-Prevost claimed that in 1899 there had been a political stitch-up. Friedrich von Martens, the president of the arbitration tribunal, and the British arbitrators had met in the summer of 1899 and agreed to offer the U.S. judges the choice of a unanimous decision broadly in favor of the British claim to the territory west of the Essequibo river but excluding the Orinoco delta, or what would be a 3-2 decision even more favorable to the UK, that is to say, including the entire Schomburgk Line to the mouth of Orinoco. According to Mallet-Prevost, the U.S. arbitrators were shocked by this manoeuvre but went along to avoid depriving Venezuela of even more territory. Mallet-Prevost, however, provided no evidence to support his claims, and they were never corroborated.

[I]n 1962, as Britain prepared to concede independence to British Guiana, Venezuelan President Rómulo Betancourt resuscitated Venezuela's claim to two thirds of the territory of the new State by declaring the 1899 arbitration award null and void.

The issue lay dormant for another decade until in 1962, as Britain prepared to concede independence to British Guiana, Venezuelan President Rómulo Betancourt resuscitated Venezuela's claim to two thirds of the territory of the new State by declaring the 1899 arbitration award null and void. The terms of the arbitration had been set by the United States and Great Britain, he argued. They were favorable to

6. Brazil had a long-standing dispute with Great Britain over an area of 30,000 largely uninhabited sq kms north of the Amazon between Brazil and British Guiana, which Schomburgk had placed within the boundaries of British Guiana. In November 1901, the Brazilian government agreed that the dispute should go to international arbitration by king Victor Emmanuel II of Italy. Joaquim Nabuco, head of the Brazilian legation in London, prepared and presented the Brazilian case. Over 2000 written pages, plus maps and documents, were sent to Rome. In June 1904, to Nabuco's dismay, the king awarded three fifths of the disputed territory to Great Britain. On the boundary of British Guiana with Brazil, see Peter Rivière, *Absent-minded Imperialism: Britain and the Expansion of Empire in Nineteenth Century Brazil* (1995); José Theodoro Mascarenhas Menck, *A questão do rio Pirara, 1829-1904* (2009).

Great Britain. No Venezuelan judges or lawyers had appeared before the Arbitration Tribunal. And, as the notorious Mallet-Prevost memorandum had demonstrated, the U.S. arbitrators supposedly looking after Venezuelan interests had yielded to British pressure backed by the president of the Tribunal.

In February 1966, an Agreement was reached in Geneva between Venezuela and Great Britain (replaced in May by the independent Republic of Guyana). All claims on Guyana territory would be suspended while a Venezuela/Guyana mixed commission tried to reach a definitive settlement acceptable to both parties—within a period of four years. It was an “agreement to reach agreement.” In the meantime, the disputed territory remained part of Guyana. The opposition in Guyana led by Cheddi Jagan was against the Agreement on the grounds that it recognized that Venezuela had a claim.

No new evidence was presented to the mixed commission, and no agreement was reached. In 1970, as part of its effort to project itself in the Caribbean region, Venezuela signed, with Guyana, the Protocol of Port of Spain, which established a twelve-year moratorium on the dispute over the Essequibo territory. But in 1982 Venezuela refused to ratify an extension of the Protocol. Instead, it proposed a renewal of direct negotiations between the two countries, which Guyana rejected. For its part Guyana proposed that the case should go before the UN General Assembly or the UN Security Council or the International Court of Justice at The Hague, all of which Venezuela rejected. The issue of the Venezuela/Guyana boundary landed—and languished during the following decades—on the desk of the UN Secretary General.

It should be remembered that the territory in dispute between Venezuela and Guyana had no known great economic value and, with a population of less than 100,000, was largely uninhabited. The discovery of significant oil offshore Essequibo in May 2015 by Exxon Mobil (which had been in Guyana since 2008) was a game-changer. One of the poorest and least developed countries in the

It should be remembered that the territory in dispute between Venezuela and Guyana had no known great economic value and, with a population of less than 100,000, was largely uninhabited. The discovery of significant oil offshore Essequibo in May 2015 by Exxon Mobil (which had been in Guyana since 2008) was a game-changer.

Caribbean, with a population of 750.000 in 2000, entered a period of economic boom. And already oil-rich Venezuela, with a population of 24 million in 2000, revived its claim to the territory up to the Essequibo river. Two UN Secretaries General, first Ban Ki-moon, then António Guterres, offered their good offices, but failed to find agreement. In March 2018, Guyana unilaterally took the case to the International Court of Justice (ICJ) for a declaration that the 1899 Arbitral Award was valid and binding on both parties. Venezuela denied the competence of the ICJ, but on December 18, 2020 the ICJ decided that it did have jurisdiction and proceeded to hear the merits of the case.⁷

On October 23, 2023, Venezuelan President Nicolás Maduro, with a low approval rate, facing elections in the second half of 2024 and U.S. pressure for free elections, played the nationalist card: he announced that a consultative referendum would be held on whether Venezuela should reject the 1899 arbitration award, support a return to the Geneva Agreement of 1966, reject ICJ jurisdiction in the dispute with Guyana, simply annex Essequibo and offer Venezuelan citizenship to its population. The referendum was held on December 3. Despite a low turnout (officially 51%, but the opposition and outside observers estimated 10%), the Venezuelan government announced 96-98% support for its proposals. Maduro immediately proposed a law to declare Essequibo a Venezuelan state (Guyana Esequiba) and to give the Venezuelan state oil company PDVSA the right to explore oil, gas and mineral resources there. There were reports of Venezuelan troop movements on the border with Guyana.

However, Maduro was persuaded to meet the Guyanese President Irfaan Ali on December 14 in St Vincent and the Grenadines. The two Presidents agreed that the long-standing dispute over the Venezuelan/Guyana boundary should not be settled by force. They agreed to meet again in Brazil in April 2024. The immediate crisis was defused, but the issue remains unresolved.

Some final thoughts on the territorial dispute between Venezuela and Guyana as things stand in 2024:

- Venezuela will persist in claiming sovereignty over two thirds of Guyana (Essequibo).
- It could be argued on the basis of the December 2023 consultative referendum that the Venezuelans themselves do not seem to care very strongly, although this would be vigorously denied by the Venezuelan government.

7. International Court of Justice (2020).

- The Venezuelan case, based on supposed Spanish occupation of the disputed territory before it was occupied first by the Dutch and then by the British, was always weak.
- The British “mapped,” “settled” and “occupied” the disputed territory during the 19th century.
- The Venezuela/British Guiana boundary dispute went to arbitration in 1898-1899 and, fair or not, the decision in Britain’s favor was agreed by both sides, and was not seriously challenged by Venezuela until 1962.
- Guyana will never voluntarily give up Essequibo, especially now that it is oil rich. Guyana is today one of the fastest growing economies in the Caribbean.
- The people who live in Essequibo (120,000) will not vote to join Venezuela and accept the offer of Venezuelan citizenship;
- It is highly unlikely that, despite its military superiority, Venezuela would actually attempt to invade Guyana and take Essequibo by force. And it would be extremely difficult, some would say impossible, logistically.
- Neither the United States, which does not have a defense treaty but does have a military cooperation agreement with Guyana, nor the UK, which also does not have a defense treaty which accepts its responsibilities to an ex-colony and member of the Commonwealth, would allow Venezuela to take Essequibo by force.
- Brazil, despite President Lula’s close relationship with Maduro, is firmly against regional wars in South America, and would not permit Venezuela to invade Guyana through Brazilian territory (which would be necessary).
- There have been declarations of support for Guyana from the UN, the Organization of American States (OAS), the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the Caribbean Community (CARICOM), the Union of South American Nations (USAN) and the Commonwealth. Where is the support for Venezuela? 🇺🇸

References

- Burnett, D. Graham. 2000. *Masters of All They Surveyed: Exploration Geography and a British El Dorado*. Chicago: University of Chicago Press.
- Humphreys R. A & Columbia University Institute of Latin American Studies. 1969. *Tradition and Revolt in Latin America and Other Essays*. New York: Columbia University Press.
- Humphreys, R. A. 1967. "Presidential Address: Anglo-American Rivalries and the Venezuela Crisis of 1895." *Transactions of the Royal Historical Society* 17: 131–64. <https://doi.org/10.2307/3678723>.
- International Court of Justice. 2020. *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela)*. Summary 2020/5. December 18, 2020. <https://www.icj-cij.org/node/105969>.
- Joseph, Cedric L. 2008. *Anglo-American Diplomacy and the Reopening of the Guyana-Venezuela Boundary Controversy, 1961-1966*. Estados Unidos: Trafford Publishing.
- Menck, José Theodoro Mascarenhas. 2009. *A questão do rio Pirara (1829-1904)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. https://funag.gov.br/loja/download/574-Questao_do_Rio_Pirara_1829-1904_A.pdf.
- Raleigh, Sir Walter. 1848. *The Discovery of the Large Rich and Beautiful Empire of Guiana with a Relation of the Great and City of Manoa....* Etc. Performed in the Year 1595 by Sir W. Raleigh Knt.... Reprinted from the Edition of 1596 with Some Unpublished Documents Relative to That Country. Ed. with Copious Explanatory Notes and a Biographical Memoir by Sir Robert H. Schomburgk. London: Printed for the Hakluyt Society.
- Riviere, Peter. 1995. *Absent-Minded Imperialism: Britain and the Expansion of Empire in Nineteenth-Century Brazil*. London: Tauris.
- Rivière Peter. 2006. *The Guiana Travels of Robert Schomburgk 1835-1844*. Aldershot England: Ashgate for the Hakluyt Society.
- Schomburgk Richard. 1922-1923. *Richard Schomburgk's Travels in British Guiana 1840-1844*. Georgetown British Guiana: Daily Chronicle Office.
- Schomburgk, Richard & Robert H. Schomburgk. 1847-1848. *Reisen in Britisch-Guiana in Den Jahren 1840-1844*. Leipzig: J.J. Weber.
- United Nations. 2007. "PART XXV. Award Regarding the Boundary Between the Colony of British Guiana and the United States of Venezuela, Decision of 3 October 1899." In *Reports of International Arbitral Awards Volume XXVIII*, United Nations, 331-340. New York: United Nations. https://legal.un.org/riaa/volumes/riaa_XXVIII.pdf.
- Como citar:** Bethell, Leslie. 2024. "Notas sobre a história da disputa de fronteira Venezuela/Guiana". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 165-175.
- To cite this work:** Bethell, Leslie. 2024. "Notes on the History of the Venezuela/Guyana Boundary Dispute." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 165-175.
- DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.03.01.165-175.en>

Submitted: March 21, 2024

Accepted for publication: March 22, 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



G20 BRASIL 2024

Fonte: Shutterstock

ARTIGOS ACADÊMICOS

- Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024 177
Leonardo Ramos & Ana Garcia
- Sinal verde: percepções sobre política ambiental e *status* do Brasil 195
Daniel Buarque

Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024

Leonardo Ramos

Ana Garcia

Resumo: O artigo busca apresentar um breve histórico do G20, com foco em momentos cruciais que ajudam a entender seus processos de institucionalização, bem como os momentos de crise pelo qual tal fórum tem passado. Feito isso, serão apresentados os principais pontos da agenda brasileira para o G20 no ano de 2024 focando, particularmente, na discussão sobre participação social e a incidência de diferentes organizações da sociedade civil. Busca-se, com isso, contribuir para uma melhor identificação e contextualização dos dilemas e possibilidades que se colocam para o Brasil nesse contexto.

Palavras-chave: G20; processos de institucionalização; Brasil; Sul Global; participação social.

A Brief History of the G20 and Social Participation in the Brazilian Agenda for 2024

Abstract: The article presents a brief history of the G20, with focus on crucial moments that help understand its institutionalization processes as well as the moments of crisis this forum undergoes. After this, the main points of the Brazilian agenda for the G20 in 2024 will be presented, focusing particularly on the discussion of social participation and the influence of different civil society organizations. The aim is to contribute to a better identification and contextualization of dilemmas and possibilities that Brazil faces in this context.

Keywords: G20; institutionalization processes; Brazil; Global South; social participation.

Em 2024 o Brasil preside o G20, visto por muitos como o principal fórum de cooperação econômica internacional. Não obstante, as controvérsias acerca da sua real importância para a ordem econômica internacional têm sido objeto de discussão desde sua origem – como posições que vão desde a afirmação de sua relevância até sua estagnação e irrelevância (Larionova 2022). Tendo em vista tal discussão e a importância dada pelo Brasil ao fórum, cumpre necessária uma reflexão acerca do G20, seu histórico e os dilemas e possibilidades que se colocam para o Brasil nesse contexto.

Nesse sentido, o presente artigo busca apresentar um breve histórico do G20, apontando para momentos cruciais que ajudam a entender seus processos de institucionalização bem como os momentos de crise pelo qual tal fórum tem passado. Assim, destaque será dado para os seguintes mecanismos causais presentes na história do G20: (i) a crescente relevância dos países do Sul Global, com destaque para as potências médias emergentes, e sua importância tanto para a construção do G20 em 1999 quanto para sua reconfiguração em 2008; (ii) o início das articulações, entre 2010 e 2013, entre os países do Sul Global (BRICS em especial) buscando se projetar coletivamente de forma mais assertiva, engajando-se em uma abordagem de multilateralismo contestada dentro do G20; (iii) a guerra da Crimeia, em 2014, e seus impactos para o fórum; (iv) a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos em 2017 e seus impactos para certa estagnação da agenda do G20; (v) a pandemia do Covid-19 e as tentativas pouco exitosas do G20 de lidar com a “tripla crise sanitária-econômica-social” que marcou a ordem internacional no período; (vi) o fim da pandemia do Covid-19; (vii) o fim do governo Trump (e o começo do governo Biden); (viii) o início de um período de quatro anos de presidências do G20 exercidas por potências médias emergentes (2022 – Indonésia; 2023 – Índia; 2024 – Brasil; 2025 – África do Sul); (ix) a guerra na Ucrânia; e (x) a renovada importância dada pelo governo dos Estados Unidos ao G20 e aos países do Sul Global.

Leonardo Ramos  é professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas e professor visitante da Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Bolsista de Produtividade em Pesquisa no CNPq nível 2. Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU/CNPq/FAPESP).

Ana Garcia  é professora adjunta de Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora associada do BRICS Policy Center, PUC-Rio. Jovem Cientista do Nosso Estado (FAPERJ). Membro da diretoria da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e coordenadora do GT CLACSO Lex mercatoria, poder corporativo y derechos humanos.

A partir de tal mapeamento, será feita uma exposição dos principais pontos da agenda brasileira para o G20 no ano de 2024, apresentando a discussão sobre participação social e as diferentes formas de incidência de organizações da sociedade civil. Nesse sentido, aponta-se para o debate sobre participação e incidência política, dentro e fora dos espaços oficiais do G20. Essas questões – a identificação dos mecanismos causais subjacentes ao G20, a agenda brasileira para a próxima cúpula e o debate sobre participação social – são fundamentais: elas nos ajudam a reconstruir a história do G20 e de seus processos de institucionalização, a destacar o contexto no qual o Brasil assume sua presidência e evidenciar visões distintas sobre o G20 a partir de um olhar *bottom-up*, ou seja, desde os setores sociais, contribuindo assim para uma melhor identificação e contextualização dos dilemas e possibilidades que se colocam para o país nesse contexto.

G20: ORIGEM E DESDOBRAMENTOS

A criação do G20 se encontra intimamente relacionada às constantes crises da ordem econômica internacional durante a segunda metade da década de 1990. Na verdade, desde a crise mexicana em dezembro de 1994, o G7 começou a ter clareza acerca da necessidade de incorporar países do Sul Global, em especial as potências médias emergentes, nos processos de gestão e solução das crises. A questão que se colocava nesse contexto dizia respeito a duas questões: como e quem deveria ser incorporado? Em função da crise asiática (1997-1998) e de seus desdobramentos, houve várias articulações por parte dos ministros de Finanças do G7 antes da Cúpula de Colônia, Alemanha, em 1998. Grande parte de suas decisões acerca das reformas que se faziam necessárias – e que formaram a base das propostas encaminhadas à Cúpula de Colônia – derivavam de relatórios elaborados previamente pelo G22, um grupo informal articulado pelos Estados Unidos que reunia países asiáticos e em desenvolvimento envolvidos na crise¹. Dentre os elementos principais presentes na proposta apresentada em Colônia – em especial no que concerne ao fortalecimento e à reforma das instituições financeiras internacionais – destacam-se: (a) a criação do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF); (b) a formalização do comitê interino do Fundo Monetário Internacional (FMI) como Comitê Monetário e Financeiro Internacional (International Monetary and Financial Committee - IMFC); e (c) a proposta de criação de um mecanismo informal entre os países mais relevantes para a economia mundial, tendo como base o G22.

1. O G22, também chamado de "Willard Group", foi criado pelos Estados Unidos e outros países da APEC em novembro de 1997, em Vancouver, Canadá. Tratava-se de um grupo que deveria ter como foco de ação pensar a reforma da arquitetura financeira internacional e que era composto pelos ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais dos seguintes países: Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Japão, Canadá, Argentina, Austrália, Brasil, China, Hong Kong, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, México, Polônia, Rússia, Cingapura, África do Sul e Tailândia. A primeira reunião do G22 foi em 1998, em Washington, que foi substituído pelo G33 e, posteriormente, pelo G20 (FMI, 2023).

Não obstante, em função de seu viés para a região do Pacífico, os europeus resistiram a tal ideia, e a questão não foi resolvida na Cúpula de Colônia (Hajnal 2007).

Em suma, a ideia de G20 não era a única possibilidade disponível, nem era consensual entre os atores envolvidos naquele processo. Como fica claro a partir do que foi decidido na Cúpula de Colônia do G8 (G7 + Rússia), outras alternativas foram trabalhadas na tentativa de ampliar o debate e o diálogo para os países em desenvolvimento. Uma primeira opção era a ampliação do Banco para Compensações Internacionais (Bank for International Settlements - BIS), incluindo países em desenvolvimento. Não obstante, nesse caso tal ampliação poderia não surtir o efeito almejado dados o escopo e o foco restrito e técnico dos comitês do BIS, liderados essencialmente pelos presidentes de bancos centrais. Outra opção era o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (IMFC), ligado ao FMI, cujo papel era aconselhar os membros do FMI no que dizia respeito à gestão do sistema financeiro mundial. O problema do IMFC era seu grau de formalidade e o fato de o FMI ter uma influência muito grande na agenda e nas declarações de tal Comitê. Além disso, existia a questão da representatividade: por estar diretamente ligado ao FMI, havia no IMFC uma baixa representatividade dos países asiáticos e um excesso de países europeus, o que incomodava particularmente os Estados Unidos. Nesse sentido, a ideia era manter o FMI com um papel relevante no processo sem, contudo, ser o fórum privilegiado para discutir tais questões (Ramos 2013).

Assim, uma primeira alternativa buscada foi o G22, ou Willard Group, criado em 1998. Tal grupo foi criado pelos Estados Unidos e era composto por ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Algumas reuniões foram feitas e, nesse contexto, surgiu em 1999 a proposta de expansão do G22 para um G33, que incorporaria principalmente países do Oriente Médio, África e Europa². Nesse processo, algumas insatisfações ganharam destaque. Primeiro, no que diz respeito à necessidade, segundo alguns, de que tais reuniões fossem mais constantes, nos moldes do que ocorria com o G7; segundo, devido à insatisfação com relação ao número de participantes do processo, que dificultaria significativamente o estabelecimento de um diálogo informal entre os países nas questões relacionadas ao sistema financeiro mundial. Diante dessas questões, foi, então, estabelecido o G20, um grupo mais permanente – embora informal – no encontro de ministros de Finanças do G7 em setembro de 1999. A ideia era estabelecer um fórum deliberativo, que trabalhasse com base no consenso de seus membros (Kirton 2005).

2. O G33 foi criado no início de 1999 para substituir o G22 e foi substituído pelo G20 um ano depois. O G33 era composto pelos ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais dos seguintes países: Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa do Marfim, Egito, França, Alemanha, Hong Kong, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia do Sul, Malásia, México, Marrocos, Holanda, Polônia, Rússia, Arábia Saudita, Cingapura, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

Embora estivesse intimamente ligado à crise asiática do final dos anos 1990, o G20 também refletia mudanças significativas pelas quais a economia mundial vinha passando nas últimas décadas: a crescente inabilidade do G7 (e, após 1999, G8 com a incorporação da Rússia) de solucionar questões específicas da governança financeira global, como ficou claro com relação à Cúpula de Halifax, de 1995, diante da crise do México de 1994; à Cúpula de Birmingham, de 1998, que buscou enfrentar a crise asiática de 1997; e finalmente em relação à Cúpula do G7 em Áquila, de 2009, que, diante da crise de 2008, apontou para a necessidade de incorporar os ditos países emergentes em tais processos (Ramos 2013).

Após sua criação, o G20 se manteve como uma reunião de ministros de Finanças por quase 10 anos. Em 2008, em um momento no qual se apresentava um processo de esgotamento do papel e do propósito do G20, tendo em vista a distância que se encontrava a crise asiática, para o qual tal grupo fora criado, ocorreu uma nova crise, dessa vez com características distintas: uma crise não mais nos países em desenvolvimento como as anteriores, mas no seu centro, os EUA, e com proporções e desdobramentos mais amplos (Menezes & Ramos 2018).

Para Panitch & Gindin (2012), a crise de 2008 expôs, mais que nunca, os dilemas dos EUA em administrar suas próprias contradições internas e, ao mesmo tempo, administrar o capitalismo global. Para os autores, o G20 é um reflexo da necessidade dos EUA de transferir o fardo da administração de crises para cada vez mais países (do G7 agora ao G20) sem abrir mão do seu poder “imperial”. Portanto, o grupo seria uma forma mais complexa de gerenciamento do capitalismo global, que agora precisa incluir países de fora do eixo ocidental, como o caso da China (Panitch & Gindin 2012).

É nesse contexto que foi dado um novo impulso ao G20, em larga medida pelas mesmas razões que levaram à sua criação: a necessidade de incorporação do Sul Global, tendo em vista a tentativa de construção de uma saída da crise; e sua reconfiguração em termos mais robustos, passando a ocorrer, além da reunião de ministros de Finanças, também uma reunião dos líderes de tais países. Sendo assim, a primeira cúpula do G20 conduzida pelos chefes de Estado foi precisamente em Washington, convocada por George W. Bush, em 2008.

Nesse sentido, os processos associados à crescente relevância dos países do Sul Global, com destaque para as potências médias emergentes (como os BRICS), aparecem como elementos fundamentais constitutivos de um importante mecanismo causal na construção do G20, levando, naquele primeiro momento, à sua reconfiguração – agora também como reunião de líderes e não mais apenas de ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais.

No novo momento, o G20 teve sucesso no enfrentamento da crise, como mecanismo anticrise (Cooper 2010). Suas cinco primeiras cúpulas (de Washington a Seul, entre 2008 e 2010) podem ser vistas como o período formativo do G20, período marcado pela influência do “condomínio anglo-americano” (Ünay 2014; Larionova 2022; Ramos 2014). Depois disso, com a estabilização da economia internacional e o sucesso na gestão da crise financeira de 2008, o G20 começou a perder sua relevância como um comitê de gestão de crises e passou a se apresentar mais como um mecanismo plurilateral voltado para a gestão e monitoramento da ordem econômica internacional em termos mais amplos, menos voltado para responder a crises e mais voltado para algumas questões relacionadas à economia mundial consideradas relevantes para os países responsáveis pelas agendas das cúpulas anualmente (Cooper 2019).

Durante este período, entre 2010 e 2013, temas que não estavam presentes em seu período formativo começam a aparecer na agenda do G20, como desenvolvimento internacional, investimento em infraestrutura e meio ambiente, por exemplo. De 2011 a 2014, surgiram, nas declarações de cúpula, preocupações e resoluções conjuntas sobre segurança alimentar, crescimento verde, mudanças climáticas, corrupção e infraestruturas; de 2015 a 2020, as questões da igualdade de gênero, migração e terrorismo foram acrescentadas às resoluções; de 2020 até o presente, a saúde global ganhou destaque durante os anos de pandemia, juntamente com a economia digital, a transformação tecnológica, o futuro do emprego e o turismo. Acompanhando o alargamento da agenda para além das questões financeiras, a estrutura do G20 foi dividida em duas trilhas: a Trilha dos Sherpas (composta pelos ministros de Relações Exteriores) e a Trilha Financeira (composta pelos ministros das Finanças e presidentes dos bancos centrais), cada uma organizada em diferentes grupos de trabalho (Government of India 2008).

Além disso, a partir daquele momento, nota-se também o surgimento de dilemas e tensões relacionados à inovação institucional do G20 – particularmente, atores como os países do BRICS começam, nesse período, a se projetar coletivamente de forma mais assertiva, engajando-se em uma abordagem de “multilateralismo contestado” (Morse & Keohane 2014) dentro do G20, projetando, assim, em tal fórum, suas demandas por mudanças na arquitetura financeira internacional³.

Um importante ponto de virada no G20 ocorreu em 2014: com ocupação da Crimeia pela Rússia, o primeiro-ministro australiano considerou excluir

3. De acordo com Morse & Keohane, “multilateralismo contestado envolve o uso de diferentes instituições multilaterais para desafiar as regras, práticas ou missões das instituições multilaterais existentes” (2014, 3). Se olharmos especificamente para a ação dos países do BRICS no âmbito do G20, notamos que em 2011, na Cúpula de Cannes, os líderes dos países do BRICS se reuniram pela primeira vez durante a reunião do G20 e em 2012, na Cúpula de Los Cabos, se reuniram antes da cúpula e publicaram uma nota conjunta que destacava, dentre outros aspectos, a necessidade da reforma da arquitetura financeira internacional – destacando assim a importância do G20 como espaço multilateral de ação e contestação para tais países (BRICS 2012).

a Rússia da Cúpula de Brisbane, mas os ministros das Relações Exteriores do BRICS emitiram uma declaração conjunta contra tal iniciativa, e outras potências médias como o México, por exemplo, também se opuseram a essa ideia (Callaghan 2014; Smyth 2014).

Em certo sentido, esse tipo de tensão entre as potências médias emergentes e as potências tradicionais (e também as potências médias tradicionais) está presente nas cúpulas do G20 desde 2008. Contudo, com as ações de multilateralismo contestado do BRICS a partir de 2011 – e com as questões geopolíticas associadas à guerra da Crimeia desde 2014 –, tal tensão se torna mais explícita, caracterizada tanto pelo não alinhamento das potências médias emergentes com o bloco geopolítico ocidental, quanto por algumas ações coletivas de potências médias emergentes como os BRICS. Portanto, o atual não apoio dos países do Sul Global às políticas de sanções econômicas dos Estados Unidos e demais países da OTAN contra a Rússia é apenas o desdobramento de mecanismos causais geopolíticos mais antigos que, particularmente no G20, ainda estão em curso, ao menos nos últimos 10 anos.

Na verdade, entre a primeira ocupação da Crimeia e a guerra na Ucrânia (2014 e 2022), é possível identificar pelo menos dois outros mecanismos causais extremamente relevantes para os processos de institucionalização do G20 e das tensões internas a tais processos. Primeiro, a eleição de Donald

Trump para a presidência dos Estados Unidos em 2017. A partir de então, o G20 passa por um período de quase estagnação, com os Estados Unidos sob a presidência de Trump se colocando contra os temas relativos às mudanças climáticas, à crise global dos refugiados e seus impactos, e ao combate ao protecionismo, por exemplo. Na verdade, seu unilateralismo associado à política “America First” e às tentativas de contenção da ascensão chinesa (vide, por exemplo, as tensões comer-

Em certo sentido [a] tensão entre as potências médias emergentes e as potências tradicionais (e também as potências médias tradicionais) está presente nas cúpulas do G20 desde 2008. (...) [T]al tensão se torna mais explícita, caracterizada tanto pelo não alinhamento das potências médias emergentes com o bloco geopolítico ocidental, quanto por algumas ações coletivas de potências médias emergentes como os BRICS.

ciais e tecnológicas) acabaram por impactar significativamente a agenda do G20, que, durante tal período, operou em larga medida a partir do “mínimo denominador comum” aos membros, tendo os Estados Unidos sob o governo Trump como a principal referência desse processo (Bernes 2019).

Um segundo mecanismo causal com impactos relevantes para o G20 – intimamente relacionado ao anterior – foi a pandemia do Covid-19. A pandemia alterou substantivamente a agenda da presidência saudita no ano de 2020, passando a ocupar o centro das atenções dos líderes do G20. Foram discutidos temas como reestruturação da dívida de países mais pobres, financiamento para o desenvolvimento de vacinas e possíveis respostas econômico-financeiras como forma de combater a crise sistêmica decorrente da pandemia. Mesmo assim, pouco avanço ocorreu nesses temas: diferentemente do que se percebeu no período de formação do G20, durante a pandemia do Covid-19 o fórum não foi exitoso como mecanismo anticrise.

Nesse caso, as ações unilaterais do governo dos Estados Unidos – claras no esvaziamento da Organização Mundial da Saúde (OMS) e na não participação dos Estados Unidos no fundo de financiamento de vacinas, por exemplo –, associadas a outros comportamentos isolados, levaram a mais um momento de estagnação e inação do G20. Em suma, nos anos de 2020 e 2021, o G20 ficou marcado por suas tentativas pouco exitosas de engajamento com a “tripla crise sanitária-econômica-social” que caracterizou a ordem internacional no período (Larionova 2022). Nessa conjuntura crítica, o G20 só foi capaz de propor coletivamente algumas ações incrementais, o que ficou bem aquém do que se poderia esperar de um fórum com suas proporções.

A partir de 2022, três mecanismos causais apontavam para uma possível inflexão nos processos de institucionalização do G20: o fim da pandemia do Covid-19, o fim do governo Trump nos Estados Unidos (e o começo do governo Biden) e o início de um período de quatro anos de presidências do G20 exercidas por potências médias emergentes (2022 - Indonésia; 2023 - Índia; 2024 - Brasil; 2025 - África do Sul). Não obstante, a despeito das expectativas, já no início de 2022 um mecanismo causal geopolítico fundamental surge com impactos extremamente significativos para a ordem internacional e, por conseguinte, para o G20: a guerra na Ucrânia. Diante desse fato, as cúpulas de Bali (2022) e Nova Delhi (2023) foram importantes: em Bali houve grande tensão e poucos avanços em função da divisão interna ao G20, com os países do G7 pressionando (mais uma vez, assim como em 2014) para que a Rússia fosse expulsa do G20; contudo, mais uma vez as potências emergentes do Sul Global se colocaram contra tal decisão. Na verdade, com relação à guerra russo-ucraniana, o G20 produziu uma declaração contrária à guerra na Ucrânia (G20 2022) – vista por muitos como um indício de que, a despeito dos desafios colo-

cados por Rússia e China à ordem internacional liberal, ainda haveria um espaço político significativo para renovar as relações entre os países ocidentais e as potências médias emergentes do Sul Global (Financial Times 2022). Nesse processo, na cúpula seguinte em Nova Delhi (2023) nota-se claramente esse tipo de comportamento por parte dos Estados Unidos.

Destacamos duas grandes questões que poderão ter impacto para o futuro do G20. Em primeiro lugar, o G20 tem ganhado uma importância significativa para o atual governo Biden nos Estados Unidos. De fato, o governo Biden tem reafirmado o compromisso dos Estados Unidos para com o G20 como o principal fórum de cooperação econômica internacional e, além disso, apoiou a iniciativa indiana na Cúpula de Nova Delhi de inclusão da União Africana como membro permanente. Assim, visando à cúpula de 2026 do G20 – que será presidida pelos Estados Unidos –, duas questões são importantes: (i) o apoio dos Estados Unidos a certas demandas por parte dos países do Sul Global pela reforma do Banco Mundial; e (ii) a ênfase no desenvolvimento de corredores econômicos e investimentos de grande escala por meio da Parceria para Infraestrutura Global e Investimento Global lançada no âmbito do G7 em 2022 e reafirmada pelos Estados Unidos no âmbito do G20 (The White House 2023a)⁴. Nesse contexto, foi anunciado, durante a cúpula de 2023, o Corredor Econômico Índia-Oriente Médio-Europa, entre Estados Unidos, Índia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, França, Alemanha, Itália e União Europeia (The White House 2023b). Da perspectiva dos Estados Unidos, o G20 se apresenta como um importante fórum que conta com uma representação por parte dos países do Sul Global, podendo assim ser extremamente relevante para lidar com questões cruciais da política internacional (Shidore 2022).

Em segundo lugar, em tal nova abordagem dos Estados Unidos para com o Sul Global, alguns países são considerados chave. Particularmente com relação ao G20, a Índia aparece como um ator crucial para os Estados Unidos. No dia 22 de agosto de 2023, o presidente Joe Biden visitou a Índia, reafirmando seu apoio ao papel do primeiro-ministro Narendra Modi à frente do G20 (The White House 2023c). Ou seja, no âmbito do G20 particularmente, passa a ser fundamental para os Estados Unidos fortalecer o papel da Índia como um ator relevante do Sul Global, como forma de se opor à crescente influência de Rússia e China nesses países. E é exatamente no contexto de ação dos Estados Unidos, do fortalecimento da Índia como representante do Sul Global e de tensões relativas à guerra na Ucrânia – e ao conflito em Gaza – que ocorre a presidência brasileira do G20.

4. Fazem parte da Parceria para Infraestrutura Global e Investimento Global: Estados Unidos, União Europeia, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Ilhas Maurício, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Banco Mundial.

O BRASIL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CÚPULA DE 2024

Como visto, o Brasil assumiu a presidência do G20 em dezembro de 2023 em um contexto internacional bastante adverso. Se, de um lado, o mundo não enfrenta uma crise financeira nos termos tradicionais, de outro, os impactos econômicos da crise sanitária da Covid-19 (ou da “tripla crise sanitária-econômica-social”), combinados às tensões geopolíticas, levaram à reorganização das cadeias comerciais e produtivas, em um processo conhecido como “desglobalização” (Mendonça, Ramos & Vadell 2022; Baumann 2022; Tooze 2023). Justamente quando o mundo se recuperava da pandemia, a invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, levou a novos desdobramentos políticos e econômicos, que deverão ser mais agravados pelo mais recente conflito no Oriente Médio.

Na cerimônia de encerramento da Cúpula de Nova Delhi, em setembro de 2023, foram anunciados: (i) o tema brasileiro para o G20 em 2024 – “Construindo um mundo justo e um planeta sustentável”; e (ii) as três prioridades: 1) combate às desigualdades, promoção da inclusão social e combate à fome; 2) combate às mudanças climáticas, promoção da transição energética e do desenvolvimento sustentável, considerando os pilares social, econômico e ambiental; e 3) a reforma das instituições de governança global (Brasil 2023a; 2023b). Já na trilha financeira, os temas prioritários do Brasil serão o financiamento ao combate das mudanças climáticas; a atenuação da dívida dos países pobres (que hoje envolve, em grande parte, a China como credora); um sistema de taxação internacional mais justa (buscando ir além do discutido no âmbito da OCDE e do G20 em cúpulas anteriores⁵); e reforma das instituições financeiras internacionais, alavancando o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento (Assis 2023).

Os temas escolhidos refletem a busca por melhor coordenação e consenso em um ambiente internacional de hostilidade. Apesar de não estarem explicitamente pautadas – uma vez que, semelhante ao que ocorreu na cúpula do G20 de 2023, na Índia, o governo brasileiro busca deixar as questões geopolíticas de fora da agenda do G20, destacando seu papel como fórum de discussão das dinâmicas da ordem econômica internacional –, as questões da paz e da guerra deverão permear o ambiente e os debates, não apenas pela participação da Rússia no G20 (apesar da provável não presença física de Vladimir Putin), mas agora também pela emergência de um novo conflito com dimensões humanitárias graves na Faixa de Gaza. Neste caso, é interessante perceber que, apesar da pressão ocidental e da menção explícita nas declarações finais, as últimas duas cúpulas do

5. Nesses âmbitos, têm sido discutidos a repatriação mais equitativa dos lucros das empresas multinacionais e um imposto mínimo mundial de 15% sobre esse lucro (Assis 2023).

G20, Indonésia e Índia, foram assertivas em reafirmar que o G20 não é o fórum adequado para temas de segurança internacional⁶.

Os temas escolhidos pela presidência brasileira refletem, também, preocupações recorrentes dos países do Sul Global. Afinal, esses são os maiores interessados em soluções conjuntas para enfrentar as desigualdades, a fome e a pobreza; para enfrentar as consequências das mudanças climáticas e encontrar soluções que, ao mesmo tempo, permitam o desenvolvimento econômico dos países; e reformar as organizações de governança global para sua maior voz e participação. Como visto anteriormente, três países do Sul Global, membros fundadores do BRICS e do IBAS (sigla para Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul), compõem a atual *Troika* do G20: Índia (2023), Brasil (2024) e África do Sul (2025). É possível afirmar que Índia e Brasil disputam certo protagonismo como representantes dos anseios e demandas do Sul Global e utilizam os espaços do G20 para isso (Bosworth 2023). Na Cúpula da Índia, o primeiro-ministro Narendra Modi se perfilou não apenas como anfitrião, mas também como grande liderança diante da ausência do líder chinês Xi Jinping, consolidando a entrada da União Africana no grupo (Schreiber 2023; Sharma 2023). Nesse sentido, o atual momento parece se afastar da conjuntura anterior, quando as potências médias emergentes do BRICS atuam de forma coletiva no G20. Agora, as tensões internas aos BRICS, em particular entre China e Índia, terminam refletidas, em certa medida, também no espaço do G20.

Já o Brasil, sob a liderança de Lula da Silva, participou dos três últimos eventos de relevância para o Sul Global: a cúpula do BRICS na África do Sul, a cúpula do

É comum escutar que o G20 no Brasil será um processo, não um evento. Isso porque o país procura, em uma sequência de eventos internacionais — com destaque para a COP 30 e, possivelmente, também para a cúpula do BRICS em 2025 — consolidar seu lugar na arena internacional como liderança do Sul Global e peça fundamental nas soluções para a questão ambiental.

6. Literalmente, foi afirmado que "reconhecendo que o G20 não é o fórum para resolução de questões de segurança, nós reconhecemos que as questões de segurança podem ter consequências significativas para a economia global" (G20 2022, §3); e "reafirmando que o G20 é o principal fórum para cooperação econômica internacional, e reconhecendo que, se por um lado, o G20 não é a plataforma para resolver questões geopolíticas e de segurança, por outro nós reconhecemos que tais questões podem ter consequências significativas para a economia global" (G20 2023, §9).

G20 na Índia e a cúpula do G77 em Cuba. É comum escutar que o G20 no Brasil será um processo, não um evento. Isso porque o país procura, em uma sequência de eventos internacionais – com destaque para a COP 30 e, possivelmente, também para a cúpula do BRICS em 2025 – consolidar seu lugar na arena internacional como liderança do Sul Global e peça fundamental nas soluções para a questão ambiental.

A principal novidade da presidência brasileira do G20 tem sido a proposta de que o fórum deve ser um processo participativo. Desde o governo federal, busca-se estimular que todos os grupos de engajamento⁷ sejam inclusivos e abertos à participação social. Nesse sentido, o Brasil distancia-se do processo indiano, muito mais centralizado na figura de Narendra Modi e de seu partido nacionalista Bharatiya Janata (BJP). Por exemplo, o T20, grupo de engajamento de *think tanks* e centros de pesquisa, abriu um processo inédito de consulta junto a entidades acadêmicas e incidência política, criando um comitê consultivo com reuniões periódicas para apresentar e discutir os temas das forças-tarefas, envio de *policy briefs* e outras formas de participação (IPEA 2023a). Nesse espaço, foi anunciada a intenção de garantir equidade de gênero em todo o trabalho, tendo como diretriz o equilíbrio na participação de homens e mulheres na coordenação de forças-tarefas e autoria de *policy briefs* (IPEA 2023b). Assim, a ideia de um G20 mais participativo poderá ser uma marca da presidência brasileira sob o governo Lula da Silva, que procura estabelecer, entre suas prioridades, a garantia da democracia e dos direitos sociais.

[A] ideia de um G20 mais participativo poderá ser uma marca da presidência brasileira sob o governo Lula da Silva, que procura estabelecer, entre suas prioridades, a garantia da democracia e dos direitos sociais.

Pela primeira vez na história do grupo, foi convocada uma cúpula do “G20 social”, um espaço que pretende reunir todos os grupos de engajamento, bem como outros *stakeholders* da sociedade civil nos dias que antecedem a cúpula de chefes de Estado. O objetivo seria que os grupos participassem e contribuíssem com propostas para formulação de políticas mediante reuniões previstas para ocorrer ao longo do ano, culminando na Cúpula Social de novembro de 2024.

7. Os grupos de engajamento são compostos por participantes não governamentais de cada país-membro do G20 e produzem recomendações para o G20 ao longo das cúpulas. Tais grupos de engajamento são expressão do que é conhecido como processo de expansão (ou *outreach*) do G20 e foram criados em momentos distintos da sua história. Hoje são 11 grupos de engajamento: B20 (empresas), C20 (organizações da sociedade civil), L20 (sindicatos), P20 (parlamentos), S20 (ciência), SAI20 (instituições superiores de controle), Startup20 (Startups e inovação), T20 (*think tanks*), U20 (cidades), W20 (mulheres) e Y20 (juventude).

Em trabalho realizado no âmbito do BRICS Policy Center, Garcia & Fernandez (2024) puderam realizar entrevistas e ouvir as diferentes posições de redes e organizações da sociedade civil no Brasil que historicamente vêm atuando em *advocacy* e incidência política na agenda internacional brasileira. O trabalho contou com a interlocução da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), que coordena o C20 no Brasil, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), a rede Jubileu Sul Brasil e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Essas organizações participaram da construção, ao longo das últimas décadas, das chamadas “Cúpulas dos Povos”, um espaço independente e autônomo, mas que, em alguns casos, também realiza reuniões de diálogos com governos. O conhecido Fórum Social Mundial, realizado por anos consecutivos na cidade de Porto Alegre durante a década de 2000, é um reflexo dessa experiência. Em entrevista, Sandra Quintela, coordenadora da rede Jubileu Sul, lembra que o Fórum Social Mundial e a ideia de que “um outro mundo é possível” nascem das mobilizações das ruas (Garcia & Fernández 2024, 31). No Rio de Janeiro, foi realizada uma Cúpula dos Povos em 2012, nas margens da Conferência das Nações Unidas para o Clima (ou Rio+20), que contou com mais de 100 mil pessoas em oficinas, espaços de convergência e também protestos.

O documento “Caderno para Entender o G20” revela distintas visões e posições sobre como as organizações veem o G20 e têm se organizado para atuar dentro e fora dos espaços oficiais do grupo. Algumas lançam um olhar crítico sobre o G20 e “compreendem que as políticas financeiras orquestradas pelo grupo vão na contramão da promoção da democracia, dos direitos humanos e do próprio multilateralismo representado pelas Nações Unidas (ONU)”; enquanto outras “veem como positivas as mudanças que vêm ocorrendo no G20 nos últimos anos, como a expansão de temas e agendas, e a abertura de espaços de participação para atores sociais” (Garcia & Fernandez 2024, 29).

Assim, o diretor da ABONG, Henrique Frota, afirma que a resistência por parte das organizações sociais foi iniciada com a Conferência das Nações Unidas de 1992, no Rio de Janeiro, e floresceu junto com o G20. Contudo, com o tempo, o que era conhecido como “clube dos países ricos” pela sociedade civil foi incorporando diálogos com diferentes setores em suas declarações através dos grupos de engajamento. Com essa medida, apesar das limitações, o C20 (Civil20) passa a ser visto como um espaço diplomático de participação direta (Garcia & Fernandez 2024, 31). Na presidência brasileira, a ABONG lidera a coordenação do C20, que envolve um cronograma, estrutura e diálogo com as trilhas do G20 na tentativa de influenciar e incidir por meio de recomendações e declarações. Portanto, o C20 é parte do corpo oficial do G20 e se distingue de uma Cúpula dos Povos. Para San-

dra Quintela, “a sociedade civil não pode prescindir de ocupar as ruas, mesmo que ocupe os espaços internos do G20” (Garcia & Fernandez 2024, 32).

O assessor da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), Adhemar Mineiro, afirma que o G20 ainda é um espaço de poucos e que não pode substituir as Nações Unidas, cuja “participação é aberta para todos os membros do sistema internacional gozando, portanto, de maior legitimidade” (Garcia & Fernandez 2024, 29). Seria necessário fortalecer articulações multilaterais mais inclusivas que se dão no espaço das Nações Unidas, enquanto o G20 tende a propiciar articulações mais bilaterais e, portanto, menos inclusivas. Ao mesmo tempo, Nathalie Beghin, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), percebe que há um esforço por parte da trilha financeira de acolher propostas da sociedade civil global em relação ao tema da tributação global, o que é uma novidade e sinaliza uma abertura ao diálogo com a sociedade civil (Garcia & Fernandez 2024, 35).

A proposta do governo de criação do G20 Social é vista por essas organizações da sociedade civil com certo ceticismo, uma vez que haveria pouca nitidez sobre o que é pretendido. O G20 Social seria uma “marca” da presidência brasileira e possivelmente não deverá ser repetido nas cúpulas seguintes (Garcia & Fernandez 2024, p. 34). De um lado, as várias instâncias (oficiais e não oficiais) tornam o processo do G20 no Brasil confuso para grande parte dos movimentos sociais. De outro, a maior conexão e o diálogo direto entre todos os grupos de engajamento e a promoção de práticas democráticas e participativas são vistos de forma positiva. Para o assessor da ABONG Pedro Bocca, a maior diferença entre o G20 Social e a Cúpula dos Povos é que a primeira está ligada ao evento oficial e a última é autônoma. Ao mesmo tempo, Sandra Quintela considera que a participação social deva ser um processo de baixo para cima e não o inverso. Ela questiona: “participar para quê? Quem toma as decisões?” (Garcia & Fernandez 2024, 32-35).

Notadamente, redes e organizações da sociedade civil têm formas distintas de se engajar com o G20: seja como espaço que precisa estar aberto para participação e incidência desde dentro, ou um espaço de contestação proativa desde fora. Conforme Garcia & Fernández (2024, 36): “Com a finalidade de levar suas pautas, levantar questionamentos e tensionar, essas redes e organizações ecoam suas distintas vozes, dentro e fora dos espaços oficiais do G20”.

A CÚPULA DO RIO – E ALÉM

Ao longo da sua história, o G20 tem passado por diversas fases, sendo significativamente influenciado pelas dinâmicas da ordem econômica internacional, pelas dinâmicas geopolíticas, pelas agendas das principais potências e, em menor grau,

pelas agendas construídas pelas presidências anuais do fórum. De um fórum voltado para gerenciamento e administração de crises financeiras sob liderança dos EUA (Panitch & Gindin 2013), o G20 passou a um tipo de *hub*, um ponto focal orientado para um formato de rede, no qual se articulam e orbitam tanto interesses e objetivos de seus países-membros quanto de atores não estatais articulados em torno dos grupos de engajamento (Cooper 2019). Esse processo é impactado pelas dinâmicas da ordem internacional, ao passo que ajuda a compreender as possibilidades e limites colocados pela ordem internacional – tanto em termos mais amplos quanto particularmente para os países que presidem as cúpulas.

Diante desse cenário, a ênfase nas questões sociais e climáticas pode ser um legado a ser deixado pela presidência brasileira. Outro legado é a participação social organizada no novo espaço do G20 Social. Conforme mostramos, há distintas visões e formas de incidência de organizações sociais no Brasil. Em nossa visão, uma verdadeira participação social no G20 dependerá da força de mobilização da sociedade civil brasileira, que precisará convocar seus pares no exterior para, de fato, tornar o processo mais transparente, democrático e com inclusão de temas – como a luta pela paz – que não estão pautados pelos líderes. Ainda que o G20 seja um espaço mais amplo que o G7, ele é um clube de poucos que, apesar de avançar o multilateralismo, teve poucas conquistas concretas em áreas como meio ambiente, políticas sociais, de gênero e saúde. Vale lembrar que seu centro está, ainda, na trilha financeira, sem a qual não haverá financiamento para as áreas sociais ou ambientais em debate. Se nas cúpulas de Toronto (2009), Hamburgo (2017) e Buenos Aires (2018) houve

Em nossa visão, uma verdadeira participação social no G20 dependerá da força de mobilização da sociedade civil brasileira, que precisará convocar seus pares no exterior para, de fato, tornar o processo mais transparente, democrático e com inclusão de temas – como a luta pela paz – que não estão pautados pelos líderes. Ainda que o G20 seja um espaço mais amplo que o G7, ele é um clube de poucos que, apesar de avançar o multilateralismo, teve poucas conquistas concretas em áreas como meio ambiente, políticas sociais, de gênero e saúde.

protestos do lado de fora do *venue* de líderes de governo, no Brasil a realização de uma “Cúpula dos Povos” deverá, por um lado, manter sua autonomia para incluir debates e atores não representados nos espaços oficiais e, por outro, também manter o diálogo com os grupos de engajamento oficiais e os chefes de governo para pressionar novas agendas.

Obviamente, a conjuntura geopolítica não pode ser ignorada nesse processo, tanto em termos conjunturais quanto estruturais. As guerras – na Ucrânia e em Gaza –, assim como a renovada importância dada pelos Estados Unidos ao G20 e aos países do Sul Global como forma de contenção da influência chinesa (e, em parte, russa) deverão ser elementos cruciais ao longo das negociações que ocorrerão ao redor do G20 nos próximos anos. Nesse sentido, uma questão fundamental para a presidência brasileira do G20 é a necessidade de clareza de que, após mais de 15 anos de existência, o G20 não é mais um fórum voltado para lidar com uma crise (financeira) imediata, mas que pode ser um importante espaço para lidar com a crise sistêmica que subjaz à ordem internacional. Partindo dessa perspectiva, um G20 visto como processo, e não apenas como um evento, tem um potencial de inovação e legado para as cúpulas futuras. ■

Referências Bibliográficas

Baumann, Renato. 2022. “Globalização, desglobalização e o Brasil”. *Revista de Economia Política* 42 (3): 592-618. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572022-3357>.

Bernes, Thomas A. 2019. “Trump’s Third G20 Summit”. *Centre for International Governance*

Innovation, 27 de junho de 2019. <https://www.cigionline.org/articles/trumps-third-g20-summit/>.

Bosworth, James. 2023. “Lula Might Already Be Torpedoing Brazil’s G20 Leadership”. *World Politics Review*, 18 de setembro de 2023. <https://www.worldpoliticsreview.com/lula-brazil-g20/>.

- Brasil. 2023a. "Brasil recebe a presidência do G20 no encerramento da Cúpula de Nova Delhi". <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/09/brasil-recebe-a-presidencia-do-g20-no-encerramento-da-cupula-de-nova-delhi>.
- Brasil. 2023b. "Brasil comandará o G20 com o compromisso de construir um mundo justo e um planeta sustentável, diz ministro da Fazenda". *Ministério da Fazenda*, 13 de outubro de 2023. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/brasil-comandara-o-g20-com-o-compromisso-de-construir-um-mundo-justo-e-um-planeta-sustentavel-diz-ministro-da-fazenda>.
- BRICS. 2012. "Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders ahead of G20 Summit". *Los Cabos*, 18 junho 2012. http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/gjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220222_10644318.html.
- Callaghan, Mike. 2014. "G20: BRICS Muscle up over Russia". *The Interpreter*, 31 de março de 2014. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/g20-brics-muscle-over-russia>.
- Cooper, Andrew F. 2010. "The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested 'Steering Committee' for the World". *International Affairs* 86 (3): 741-757. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00909.x>.
- Cooper, Andrew F. 2019. "The G20 Is Dead as a Crisis or Steering Committee: Long Live the G20 as Hybrid Focal Point". *South African Journal of International Affairs* 26 (4): 505-520. <https://translate.google.com/website?sl=en&tl=pt&hl=pt-BR&prev=search&u=https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1699855>.
- Financial Times. 2022. "The New World Order and the Rise of Middle Powers." Editorial, 28 de dezembro de 2022. <https://www.ft.com/content/188a742a-d452-4a0a-8a65-9f530706fdc7>.
- FMI. 2023. "A Guide to Committees, Groups, and Clubs". <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/A-Guide-to-Committees-Groups-and-Clubs#G22>.
- G20. 2022. "G20 Bali Leaders' Declaration". G20, 16 de novembro de 2022. <http://www.g20.utoronto.ca/2022/221116-declaration.html>.
- G20. 2023. "G20 New Delhi Leaders' Declaration". G20, 9 de setembro de 2023. <http://www.g20.utoronto.ca/2023/230909-declaration.html>.
- Garcia, Ana & Marta Fernández. *Caderno para entender o G20*. BRICS Policy Center; rede Jubileu Sul; ABONG. Rio de Janeiro. <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/caderno-para-entender-o-g20/>.
- Government of India. 2023. "G20 Background Brief". https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/about_g20/overview/G20_Background_Brief_06-03-2023.pdf.
- Hajnal, Peter I. 2007. "Summitry from G5 to L20: A Review of Reforms Initiatives". *CIGI Working Paper*, nº 20.
- IPEA. 2023a. "Reunião mobiliza instituições de pesquisa e da sociedade civil para os trabalhos do T20 Brasil". <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13914-reuniao-mobiliza-instituicoes-de-pesquisa-e-da-sociedade-civil-para-os-trabalhos-do-t20-brasil>.
- IPEA. 2023b. "Comitê organizador do T20 Brasil convida centros de pesquisa para debater agenda global". <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13904-comite-organizador-do-t20-brasil-convida-centros-de-pesquisa-para-debater-agenda-global>.
- Kirton, John. 2005. "Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution". In *Reforming from the Top: A Leader's 20 Summit*, editado por John English et. al. Tokyo: United Nations University.
- Larionova, Marina. 2022. "A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008-2021)". *International Organisations Research Journal* 17 (12): 1-15. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-02-11>.
- Mendonça, Filipe; Leonardo Ramos & Javier Vadell. 2022. "A guerra da Ucrânia e a economia política internacional do século XXI". In *Linha vermelha: a guerra da Ucrânia e as relações internacionais no século XXI*, editado por Felipe Loureiro, 355-376. Campinas: Editora Unicamp.
- Menezes, Roberto G. & Leonardo Ramos. 2018. "Apresentação – 10 anos da crise financeira (2008-2018): leituras e interpretações". *Conjuntura Internacional* 15 (2): 1-2.
- Ramos, Leonardo. 2013. *Hegemonia, revolução*

passiva e globalização: o sistema G7/8. Belo Horizonte: PUC Minas.

Panitch, Leo & Gindin, Sam. 2012. *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*. London, New York: Verso.

Ramos, Leonardo. 2014. "Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise do BRICS no G20". *Revista de Sociologia e Política* 22 (50): 49-65. <https://doi.org/10.1590/1678-987314225005>.

Sharma, Kiran. 2023. "Modi Welcomes African Union into G20 as Part of Global South Push". *Nikkei Asia*, 9 de setembro de 2023. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/G-20-summit-2/Modi-welcomes-African-Union-into-G20-as-part-of-Global-South-push>.

Shidore, Sarang. 2022. "Winning the Majority: A New U.S. Bargain with the Global South". *Quincy Institute for Responsible Statecraft*, Quincy Brief nº. 33. <https://quincyinst.org/report/winning-the-majority-a-new-u-s-bargain-with-the-global-south/#conclusion-forging-a-new-bargain>.

Schreiber, Mariana. 2023. "Por que a entrada da União Africana no G20 é histórica?". *BBC News Brasil*, 9 de setembro de 2023. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c6p60mv6je2o#:~:text=A%20c%3%BApula%20do%20G20%20em,%C3%BA%20integrante%20do%20continente%20africano>.

Smyth, Jamie. 2014. "Australia Threatens Russian President Vladimir Putin with G20 Summit Ban". *Financial Times* 19 de julho de 2014. <https://www.ft.com/content/9206040a-0f28-11e4-89b6-00144feabdc0>.

The White House. 2023a. "Remarks by President Biden at Meeting for Partnership for Global Infrastructure and Investment". *Estados Unidos*, 9 de setembro de 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/09/09/remarks-by-president-biden-at-meeting-for-partnership-for-global->

[infrastructure-and-investment/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/09/09/remarks-by-president-biden-at-meeting-for-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/).

The White House. 2023b. "FACT SHEET: World Leaders Launch a Landmark India-Middle East-Europe Economic Corridor". *Estados Unidos*, 9 de setembro de 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/09/fact-sheet-world-leaders-launch-a-landmark-india-middle-east-europe-economic-corridor/>.

The White House. 2023c. "Statement from White House Press Secretary Karine Jean-Pierre on President Biden's Travel to New Delhi, India, and Vice President Harris' Travel to Jakarta, Indonesia". *Estados Unidos*, 22 de agosto de 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/22/statement-from-white-house-press-secretary-karine-jean-pierre-on-president-bidens-travel-to-new-delhi-india-and-vice-president-harris-travel-to-jakarta-indonesia/>.

Tooze, Adam. 2023. "Three Ways to Read the 'Deglobalization' Debate". *Financial Times* 30 de janeiro de 2023. <https://www.ft.com/content/b3f41263-88d9-4012-aafc-145f0327678f>.

Ünay, Sadik. 2014. "Transformation Trajectory of the G20 and Turkey's Presidency: Middle Powers in Global Governance". *Perceptions: Journal of International Affairs* 19 (4): 137-167. <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/48963/624629>.

Como citar: Ramos, Leonardo & Ana Garcia. 2024. "Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 177-194.

To cite this work: Ramos, Leonardo & Ana Garcia. 2024. "A Brief History of the G20 and Social Participation in the Brazilian Agenda for 2024." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 177-194.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.04.01.177-194.pt>

Recebido: 10 de novembro de 2023

Aceito para publicação: 8 de abril de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Sinal verde: percepções sobre política ambiental e *status* do Brasil

Daniel Buarque

Resumo: A busca por *status* internacional é uma característica histórica da política externa brasileira. Entre as estratégias para projetar o país no exterior, a política ambiental é uma ferramenta importante. Ela ajudou a impulsionar o Brasil como ator relevante no mundo entre os anos 1990 e 2010. Entretanto, a destruição da Amazônia tornou-se símbolo do isolamento brasileiro sob Bolsonaro. Baseado em teorias de *status* em Relações Internacionais, este artigo analisa entrevistas com a comunidade de política externa do P5 e revela a percepção externa de que a liderança ambiental pode ajudar o Brasil a conquistar um papel importante na política mundial.

Palavras-chave: *status*; política externa brasileira; política ambiental; percepções; prestígio

Green Light: Perceptions about Status and Brazil's Environmental Policy

Abstract: The search for international status is a historical feature of Brazilian foreign policy. Among the strategies to project the country abroad, environmental policy is an important tool. It helped to propel Brazil as a relevant player in the world between the 1990s and 2010s. However, the destruction of the Amazon became a symbol of Brazilian isolation under Bolsonaro. Based on theories of status in IR, this article analyzes interviews with the foreign policy community of the P5 and reveals the external perception that environmental leadership can help Brazil to achieve an important role in world politics.

Keywords: status; Brazilian foreign policy; environmental policy; perceptions; prestige

A busca por *status* internacional é uma característica fundamental e histórica da política externa brasileira. Entre as estratégias usadas para tentar projetar o país no exterior e tentar torná-lo uma grande potência, a política ambiental pode ser compreendida como uma mola de propulsão do prestígio internacional. Por um lado, a liderança ambiental ajudou a impulsionar o Brasil como ator importante no mundo entre as décadas de 1990 e 2010 (Karlsson et al. 2011; Riethof 2020; Vale & Marques 2022; Barros-Platiau 2010; Yamin 2013; Barros-Platiau 2010). Por outro, a desregulamentação e a destruição da Amazônia tornaram-se símbolos do isolamento brasileiro sob Jair Bolsonaro (Buarque 2022a; Casarões & Fledes 2019; Bonin 2021; Georgiou 2019; Buarque 2020; Ferreira et al. 2014; Toni & Feitosa Chaves 2022). Essa liderança também tem sido apontada como uma das prioridades do governo de Luiz Inácio Lula da Silva na tentativa de buscar um lugar de destaque para o Brasil no mundo após voltar ao poder em 2023 (Buarque 2022b; Della Coletta & Chaib 2022; Valor Econômico 2023; Winter 2023).

Construído sobre um arcabouço teórico de *status* em relações internacionais, este artigo parte do princípio de que a posição de um país na hierarquia global depende de como ele é intersubjetivamente percebido por outras nações (especialmente as que já têm *status* elevado), e usa uma metodologia qualitativa para entender a relação entre a questão ambiental e o reconhecimento internacional do Brasil como um ator importante na política global. Seu objetivo central é entender qual a percepção externa sobre a importância da liderança ambiental para a construção do prestígio do Brasil no mundo, bem como qual é a relação entre o meio ambiente e a imagem do país.

[A] posição de um país na hierarquia global depende de como ele é intersubjetivamente percebido por outras nações (especialmente as que já têm status elevado) (...).

Daniel Buarque  é pesquisador do programa de pós-doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Doutor em Relações Internacionais pelo King's College London e pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Brazil in Global Perspective pelo King's College London, bacharel em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Católica de Pernambuco. Jornalista com mais de 20 anos de experiência em veículos de imprensa e autor de seis livros, incluindo *Brazil, um país do presente* (Alameda 2013), *O Brasil é um país sério?* (Pioneira 2022) e outros.

Para responder a essas perguntas, o artigo desenvolve uma Análise Temática Reflexiva (ATR) de dados primários de 60 entrevistas selecionadas de um total de 94, realizadas entre 2018 e 2019 com membros da comunidade de política externa (CPE) do P5 – os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China – sobre o nível de prestígio do país e suas estratégias na tentativa de se projetar internacionalmente. A partir disso, o artigo discute o papel da política ambiental na construção do prestígio brasileiro no exterior. A principal hipótese levantada é a confirmação de que a política ambiental é vista como importante ferramenta para a promoção do país no exterior.

O texto está dividido em sete seções. Após esta introdução, apresenta um panorama da busca do Brasil por prestígio, segue com uma discussão sobre as teorias de *status* em Relações Internacionais (RI) e apresenta a metodologia empregada. As seções seguintes discutem como a política ambiental se apresenta como caminho para a construção de *status* e as percepções dos entrevistados sobre a questão ambiental e o papel do Brasil no mundo. Para encerrar, a conclusão reflete sobre os resultados dessa análise e sua importância para a política externa brasileira.

O MEIO AMBIENTE E A BUSCA DE PRESTÍGIO

A busca do Brasil por maior prestígio internacional está bem documentada e é compreendida como parte da história da diplomacia do país (Ricupero 2017; Lafer 2001; Esteves, Jumbert & Carvalho 2020; Larson & Shevchenko 2014; Stuenkel & Taylor 2015; Mares & Trinkunas 2016; Stolte 2015). A CPE brasileira vê um papel internacional mais forte para o país como uma das prioridades do Brasil (Souza 2008; 2002). Muitas das estratégias internacionais do país têm sido associadas a essa busca por mais prestígio global, como a longa disputa por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Andrade 2012; Garcia 2011; Vargas 2008; Arraes 2005; Mendes 2015), a sua abordagem para uma relação mais próxima com a África nos anos 2010 (Stolte 2015), a sua participação em operações de manutenção da paz da ONU (Kenkel, de Souza Neto & Ribeiro 2020; Hamann & Jumbert 2020), a sua forte posição nos debates internacionais sobre governança global (Hamann & Jumbert 2020; Ricupero 2017; Lafer 2009) e seu papel em fóruns multilaterais como BRICS e IBAS (Pant 2013; Hurrell 2010; Larson & Shevchenko 2019), entre outros.

A construção de um papel de liderança ambiental também aparece com frequência entre as estratégias usadas pelo Brasil para se projetar internacionalmente e ampliar seu *status* (Stuenkel & Taylor 2015; Chatin 2016; Loyola 2014; Riethof 2020; Ferreira et al. 2014; Franchini & Viola 2019). A estratégia de usar a política

ambiental como caminho para aumentar o *status* do Brasil, entretanto, é complexa e aberta a diferentes interpretações. Por um lado, fica claro que a participação ativa do país nas negociações globais contra o aquecimento global levou a um maior reconhecimento sobre a importância do Brasil no mundo. Por outro lado, é difícil mensurar o grau de *status* efetivamente conquistado pelo Brasil por essa via, e é fácil perceber que, mesmo dentro da política ambiental, o alcance da liderança brasileira não é tão importante quanto o país gostaria que fosse.

Na virada da primeira década do século XXI, alguns dos esforços do Brasil para se mostrar como um líder global na questão ambiental pareceram dar resultado positivo. O país despontou por sua luta contra o desmatamento, seu uso de energias renováveis e seu papel de destaque em fóruns internacionais como as Conferências das Nações Unidas sobre Sustentabilidade e Desenvolvimento. A participação marcante na COP 15, em Copenhague, e a realização da conferência Rio+20, em 2012, foram os pontos altos dessa projeção internacional do Brasil (Ferreira et al. 2014; Mittermeier et al. 2010; O’Neil 2010; Charlton 2013; Barros-Platiau 2010; Yamin 2013; Riethof 2020; Franchini & Viola 2019).

A trajetória da política ambiental do Brasil até os anos 2010 foi reforçada por uma mudança na agenda mundial no final do século XX, com a emergência do aquecimento global como uma questão de primeira importância no debate internacional. O país usou suas credenciais de ter a maior parte do território da Floresta Amazônica e por ser um dos líderes em uso de energias renováveis. Ele também se beneficiou pelo fato de as negociações climáticas serem complicadas, o que impossibilitou que potências estabelecidas como os Estados Unidos e a Europa conseguissem decidir sozinhas os rumos da governança climática do mundo e precisassem do apoio de países emergentes. Essa questão ajudou o Brasil a se consolidar como um ator de destaque nas negociações, uma possível ponte entre os poderosos países do Norte e o Sul Global (Diaz & Almeida 2008; Larson & Shevchenko 2014; Lopes, Casarões & Gama 2020; Hurrell 2018; Riethof 2020; Lessa, Becard & Galvão 2020; Mittermeier et al. 2010; Lafer 2001).

Apesar dos evidentes resultados positivos da tentativa de melhorar o *status* do país por meio da liderança ambiental, essa ascensão brasileira enfrentou desafios desde o início. Isso ocorre em parte porque as mudanças climáticas não são apenas uma questão ambiental, mas também envolvem discussões econômicas, sociais e principalmente de segurança, áreas sobre as quais o Brasil não tem tanto poder e influência globalmente, enquanto as potências tradicionais continuam monopolizando a liderança (Barros-Platiau 2010; Ferreira et al. 2014; Loyola 2014; Karlsson et al. 2011).

Esses desafios se multiplicaram a partir das eleições presidenciais de 2018. A preocupação global com as questões ambientais relacionadas ao Brasil e à Amazônia dominou a imagem dos primeiros anos do governo de Jair Bolsonaro a partir da perspectiva externa e colocaram em xeque qualquer liderança do país na governança climática global (Buarque 2022a; Casarões & Fledes 2019; Araújo 2021; Bonin 2021; Carrança 2021).

STATUS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Para analisar a importância da política ambiental de um país para o seu nível de prestígio global, este artigo se baseia no arcabouço teórico de *status* em relações internacionais (RI), abordagem que aparecia ofuscada nos estudos da área, mas que tem se tornado mais relevante nas últimas décadas. Em RI, *status* é a linguagem que os Estados tradicionalmente usam para discutir posições de poder. Ele influencia a maioria das trocas entre Estados, pois define noções de super e subordinação em uma sociedade global estratificada e leva à competição por níveis de posição e prestígio que podem, em última análise, gerar tensões, conflitos e até guerras (Clunan 2014; Larson & Shevchenko 2019; Lebow 2010; MacDonald & Parent 2021; Paul, Larson & Wohlforth 2014; Lake 2014; Stuenkel & Taylor 2015; Renshon 2017).

Status é tradicionalmente estudado em disciplinas como Sociologia e Economia, e costuma ser definido como a classificação ou posição de um ator na hierarquia de um grupo (Weber 1946; De Botton 2008; Goffman 1951; Gilady 2017; Weber & Tribe 2019; Neumann 2014; Veblen 2007). No século XXI, o tema tornou-se o centro das atenções de estudiosos de RI, área na qual o conceito se constitui em torno da ideia de que a ordem mundial é estratificada e que existem hierarquias sociais no planeta. Essa nova abordagem tem sido fundamental para apontar as limitações das teorias tradicionais que não incluem temas relacionados ao reconhecimento e prestígio em sua avaliação da propensão à guerra e à paz no âmbito internacional. Enquanto a política internacional geralmente assume que opera sob condições de anarquia e igualdade, sem uma estrutura governamental centralizada responsável pela ordem mundial e governança global, esse fato não explica a variação nas condições políticas internacionais (Larson & Shevchenko 2019; Renshon 2017; Lebow 2010; Paul, Larson & Wohlforth 2014; Renshon 2017; Markey 1999).

Com essa nova abordagem em RI, *status* tem sido definido como o reconhecimento da classificação de um Estado em relação a outros Estados e consiste em crenças coletivas sobre a sua posição e filiação dentro da estratificação internacio-

nal. Esse conceito reforça a importância de entender o que “os outros” pensam sobre um determinado Estado na definição desse *status*, pois a classificação depende do reconhecimento do nível de prestígio de um Estado pelos outros membros dessa sociedade global (Carvalho, Jumbert & Esteves 2020).

Status, portanto, é uma posição reconhecida em uma hierarquia social, implicando relações de dominação e deferência. É socialmente construído e só alcança significado por meio de crenças intersubjetivas e processos sociais. Trata-se de um conceito que depende de crenças coletivas sobre a classificação de um determinado Estado em uma variedade de atributos como riqueza, capacidades coercitivas, cultura, demografia, organização sociopolítica e influência diplomática (Wohlforth 2014; Wohlforth et al. 2018; Paul, Larson & Wohlforth 2014). A questão ambiental tem se tornado um tema fundamental nas questões de política internacional, nas últimas décadas, e também tem se consolidado como importante determinante do *status* de um Estado (Vale & Marques 2022; Esteves, Jumbert & Carvalho 2020).

Essa dependência de crenças coletivas torna o conceito altamente subjetivo, pois não se trata de um simples reflexo dos atributos materiais de um Estado, mas sim depende das percepções externas sobre ele, refere-se a crenças sobre a classificação relativa de determinado Estado (Paul, Larson & Wohlforth 2014). Esse ponto explica por que é fundamental considerar a percepção externa a respeito de um país a fim de entender o seu *status* internacional. Para analisar o caso do Brasil, como proposto por este artigo, é preciso entender o *status* que lhe é atribuído por outros Estados do mundo – especialmente aqueles que já têm um nível de prestígio mais alto e têm mais autoridade ao tratar do reconhecimento dos emergentes que tentam atingir o reconhecimento como um “par” entre as grandes potências internacionais.

Para analisar o caso do Brasil, como proposto por este artigo, é preciso entender o status que lhe é atribuído por outros Estados do mundo – especialmente aqueles que já têm um nível de prestígio mais alto e têm mais autoridade ao tratar do reconhecimento dos emergentes que tentam atingir o reconhecimento como um “par” entre as grandes potências internacionais.

METODOLOGIA

A fim de avaliar as crenças de atores externos a respeito do Brasil e assim avançar no entendimento sobre o *status* internacional do país, este estudo se baseia em um recorte de uma pesquisa qualitativa mais ampla sobre as percepções a respeito do *status* internacional do país. Ele parte da análise de dados primários de 94 entrevistas semiestruturadas com membros da CPE do P5, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Por CPE, este estudo refere-se a um universo de indivíduos envolvidos na formulação de política externa ou que contribuem significativamente para a formação de opinião sobre relações exteriores nos países aqui analisados. O grupo é formado por pessoas que têm um conhecimento mais profundo e diferenciado sobre o Brasil e suas relações com o país que representam (Esteves & Herz 2020; Esteves, Jumbert & Carvalho 2020; Souza 2002; 2008).

Desse universo, 60 entrevistas (12 referentes a cada país do grupo) foram selecionadas por sua relevância e sistematicamente estudadas por meio de uma Análise Temática Reflexiva (ATR). Esse método, tomado emprestado da psicologia, serve para entender a percepção intersubjetiva de um grupo sobre um determinado ator, ajudando assim a revelar o *status* dele. O número de entrevistas sistematicamente analisadas foi definido para garantir um equilíbrio entre a representatividade por Estado de origem das fontes e um equilíbrio entre o tamanho e a profundidade da discussão nas entrevistas analisadas. A fim de garantir anonimidade aos entrevistados, os nomes foram suprimidos na apresentação dos resultados, mas a lista de fontes inclui pesquisadores de *think tanks*, acadêmicos, diplomatas (incluindo dez ex-embaixadores que serviram no Brasil), jornalistas, empresários e políticos. Os dados foram tratados aqui como sendo uma representação geral do CPE do P5, e embora as entrevistas sejam variadas e ofereçam pontos de vista muito diferentes e interessantes, essas informações não foram mais exploradas por falta de espaço e tempo neste artigo.

Ainda que seja questionável que tal grupo seja o responsável direto pelas políticas das grandes potências em relação ao Brasil, seus componentes podem ser entendidos como uma amostra da comunidade de pessoas envolvidas em discutir o país nos altos níveis da política e diplomacia, ajudando a gerar o mencionado conhecimento comum sobre o país em cada um desses Estados (Clunan 2014; Dafoe, Renshon & Huth 2014; Rosecrance et al. 1974). Uma abordagem semelhante de focar nas opiniões do FPC de um país foi usada no Brasil para determinar as prioridades internacionais da diplomacia do país (Souza 2002; 2008), enquanto outros estudos sobre o *status* internacional das nações se basearam nesse conceito como meio para avaliar os interesses das nações, bem como suas realizações. Como explicam Esteves e Herz, diplomatas, acadêmicos e especialistas em política externa

podem ser descritos como repositórios de memórias coletivas, práticas e representações específicas que estruturam sua interação e seu discurso (Esteves & Herz 2020, 114). Ainda que não seja um grupo homogêneo, eles têm destaque por formarem uma comunidade que compartilha um campo de política externa e seu imaginário e pode mobilizar conceitos para a mudança política (Doty 1993; Esteves & Herz 2020; Guzzini 2012; Weldes 1996).

A Análise Temática Reflexiva é um método que permite ao pesquisador ver e dar sentido aos significados e experiências, usando abordagens dedutivas e indutivas (Braun & Clarke 2012). Estudos consolidados em psicologia propuseram um guia passo a passo para a execução desse tipo de análise qualitativa, com seis etapas básicas: 1. Familiarização com os dados; 2. Geração de códigos iniciais; 3. Desenvolvimento de temas; 4. Revisão de temas; 5. Definição de temas; e 6. Produção do relatório (Braun & Clarke 2006).

As entrevistas semiestruturadas usadas nesta pesquisa foram realizadas entre março de 2018 e março de 2019. As entrevistas semiestruturadas seguiram um protocolo sistematicamente elaborado, composto por oito perguntas. Os informantes foram questionados sobre sua percepção sobre o Brasil, sua experiência no país, a imagem do país em sua própria nação, sua percepção sobre a agenda internacional e os interesses do Brasil nos assuntos globais, bem como o papel do país, seu *status* e o que eles pensam que o país pode alcançar internacionalmente. As entrevistas foram transcritas e analisadas com o software NVivo. A análise resultou em um total de 610 códigos diferentes, que foram agrupados nos nove temas principais.

Este artigo enfoca um desses nove temas, avaliando as imagens do Brasil de acordo com o FPC do P5. A seção seguinte aborda as principais conclusões deste estudo sobre o Brasil. Apresenta também a análise dos dados e citações selecionadas nas entrevistas para reforçar o argumento desenvolvido a partir da análise.

POLÍTICA AMBIENTAL E AMPLIAÇÃO DO STATUS DO BRASIL

O desenvolvimento de poder econômico foi apontado pela CPE do P5 como o principal caminho através do qual o Brasil pode ampliar seu *status* e buscar tornar-se uma potência global. Visto como uma forma de *hard power*, ele apareceu na pesquisa mais ampla sobre o nível de prestígio do Brasil que deu origem a este artigo como a principal estratégia que o país deve usar – além de pensar também no poder militar. Ainda assim, de acordo com os entrevistados, um Estado como o Brasil pode também trabalhar para construir, aos poucos e de forma gradual, um histórico de importância internacional, focando em questões que estejam ao alcance de um país que não é uma grande potência.

Entre essas alternativas, a questão ambiental se destaca. Ela serviria para estabelecer o país como um ator importante para ajudar a resolver assuntos do cenário internacional e trabalhar em temas regionais e multilaterais que podem se beneficiar da participação de países menos poderosos para aumentar gradativamente o seu nível de prestígio. A análise dos dados coletados em entrevistas indica que, mesmo que isso não seja suficiente para catapultar um país para um *status* elevado, esse caminho poderia ajudar a estabelecer uma presença importante como um ator global, construindo lentamente uma influência que, juntamente com outras fontes de prestígio, pode ajudar a aumentar o *status*.

Esse é um dos resultados da análise das entrevistas sobre o *status* do Brasil. Ele é baseado no tema de análise “Caminhos alternativos para a conquista de *status*”, desenvolvido a partir da ATR das entrevistas com a CPE das grandes potências. Esse foi o quarto tema mais prevalente entre todos os nove desenvolvidos a partir da análise dos dados. Mesmo se tratando de uma pesquisa qualitativa sem foco na análise de dados numéricos e quantidades de referências, trata-se de uma proporção bem importante no contexto geral da percepção sobre o *status* do Brasil.

O tema selecionado para a análise deste artigo foi elaborado a partir de 13 subtemas de códigos registrados em 53 das 60 entrevistas, com ligação com 384 referências diferentes à mesma ideia. De acordo com a avaliação da CPE das grandes potências, algumas das principais áreas de atuação e estratégias que poderiam ajudar o Brasil a melhorar seu nível de prestígio são: liderança ambiental global – caso analisado neste artigo –, liderança regional; multilateralismo e construção de poder institucional em diferentes fóruns internacionais; atuação da que é considerada uma das melhores diplomacias do mundo; participações em Operações de Paz da ONU; participação no BRICS; política democrática; mediação de conflitos internacionais; políticas de alimentação e agricultura, força de lideranças políticas populares (como Lula e FHC); e políticas de não proliferação nuclear.

A política ambiental e a liderança nessa área foram apresentadas entre os principais caminhos apontados pelos entrevistados como alternativas possíveis para elevar o *status* do Brasil. Esse subtema foi o quarto mais mencionado pelos entrevistados: esteve presente em 16 das entrevistas e foi identificado em 44 referências na análise. Por se tratar de um estudo qualitativo, entretanto, mesmo que tenha sido menos citada do que estratégias como a liderança regional, o profissionalismo diplomático e o multilateralismo, a questão ambiental se mostra importante pela forma como foi abordada pelos entrevistados e pelo enfoque dado a ela ao tratar de estratégias para ampliar o *status* do Brasil. Um dos pontos centrais é que esses outros caminhos para a construção de prestígio citados com maior frequência podem ser usados por vários outros países que busquem

prestígio, enquanto a questão ambiental é particularmente associada à ideia do Brasil por conta da centralidade do país na discussão sobre aquecimento global e proteção da Amazônia. O tamanho e a posição do Brasil, bem como a natureza em seu território, oferecem ao país uma oportunidade especial de se diferenciar de outras nações que buscam *status*.

O subtema Ambiental desenvolvido na análise das entrevistas foi composto por seis códigos básicos registrados na análise dos dados e relacionados à ideia da questão ambiental como impulsionadora do *status* do país:

- Política ambiental é um caminho para um *status* elevado;
- Aquecimento global dá voz internacional ao Brasil;
- O Brasil tem imagem de liderança ambiental;
- O Brasil tem uma voz forte no debate sobre aquecimento global;
- O Brasil é uma potência ambiental;
- O Brasil tem um papel na discussão sobre aquecimento global.

Entre as fontes que trataram da questão ambiental ouvidas nessa pesquisa, a posição a respeito da sua importância para o papel que o Brasil busca ter na política internacional foi unânime. Apesar de serem vozes de áreas e países variados, todos os que mencionaram o meio ambiente defenderam o seu valor para o país. É importante ressaltar, entretanto, que enquanto muitos entrevistados trataram de “caminhos alternativos” para a construção de *status*, a maioria dos membros da CPE ouvidos avalia que a principal forma de um país como o Brasil ampliar o seu *status* não é por estratégias que envolvam *soft power*, como a questão ambiental, e que seria preciso ampliar as capacidades de poder bruto, como a potência militar e econômica do Brasil.

Entre as fontes que trataram da questão ambiental ouvidas nessa pesquisa, a posição a respeito da sua importância para o papel que o Brasil busca ter na política internacional foi unânime.

Na seção abaixo são apresentados alguns dos principais argumentos relacionados pelos entrevistados, revelando a percepção da CPE sobre a importância da questão ambiental para o *status* do Brasil.

PERCEPÇÕES SOBRE O STATUS DO BRASIL E SUA POLÍTICA AMBIENTAL

O principal ponto da análise apresentada aqui é que a política ambiental pode ser um caminho através do qual o Brasil pode desenvolver seu prestígio internacional. De acordo com um pesquisador do *think tank* britânico Canning House, a questão ambiental é a melhor forma pela qual o Brasil pode se projetar internacionalmente como um país importante: “Todo mundo pensa no meio ambiente e na Amazônia quando pensa no Brasil, então essa é uma área relativamente fácil”, disse. Essa é uma visão que reforça a ideia de que o meio ambiente pode ser um diferencial do Brasil na busca por *status*, algo que nem todos os países têm. A diretora do mesmo *think tank*, também entrevistada na pesquisa, ecoou a avaliação. Segundo ela, indo além da questão econômica, a estratégia mais importante para o prestígio do Brasil é a política ambiental: “A outra peça que todo mundo olha para o Brasil é que há uma influência enorme lá do meio ambiente. E a influência da Amazônia no mundo. Essa é uma questão importante. É uma dimensão muito particular do prestígio do país”, opinou. Mais uma vez, isso reforça o quanto se trata de algo particular do Brasil, um diferencial na busca do país por *status*.

O principal ponto da análise apresentada aqui é que a política ambiental pode ser um caminho através do qual o Brasil pode desenvolver seu prestígio internacional.

Segundo uma jornalista que trabalhou na Xinhua, agência estatal chinesa de notícias, por exemplo, a questão ambiental é reconhecida na China como o grande ativo de *soft power* do Brasil no campo internacional:

A China percebe isso. Em entrevistas que fiz com diplomatas chineses, eles tocavam muito na questão do meio ambiente e da postura do Brasil nos mecanismos globais e multilaterais em relação ao meio ambiente como algo que serviria de lição para a China. Eles têm muito o discurso de trocas, então o Brasil poderia ensinar à China sobre política ambiental. Os chineses viam isso como o maior ativo do Brasil no palco internacional. A China, no governo Xi Jinping, tem como prioridade o combate a riscos financeiros, miséria e poluição. E o Brasil poderia eventualmente ajudar nisso. A China olha para o Brasil como um país que tem uma política ambiental consistente e que pode ajudar nisso.

Essa estratégia é importante não apenas por poder ser usada pelo Brasil, mas também porque atrai os olhares de fora para as ações do país. De acordo com outro dos entrevistados, cientista político da universidade do Arizona, a política ambiental é algo que chama muito a atenção do resto do mundo para o Brasil:

Há uma preocupação com a floresta tropical e os oceanos, mas o Brasil é visto como uma voz de liderança nisso há algum tempo. Não é visto apenas como um país que tem a floresta tropical, mas um país que está fazendo alguma coisa [pelo meio ambiente]. O Brasil está lançando políticas ambientais, está tentando encontrar uma maneira de equilibrar o desenvolvimento econômico, a demanda por direitos à terra, salvando a floresta tropical.

Uma professora da Universidade Estatal de São Petersburgo explicou que, na Rússia, é comum se discutir a importância ambiental do Brasil: “Ouvi muito sobre o Brasil ser um dos pioneiros na política ambiental, por exemplo. O Brasil cuidou das questões relacionadas às mudanças climáticas”, disse. De forma semelhante, uma jornalista da Rádio França Internacional relatou ter visto o papel relevante do Brasil nas atuações do país em negociações climáticas globais: “Cobri reuniões da Organização Mundial do Comércio (OMC) e conferências do clima, e o Brasil se colocava como um ator que tem quadros de negociação competentes. Algum tempo atrás, o Brasil estava com essa possibilidade (...) era um momento em que o Brasil estava parecendo poder ser um ator global”, explicou.

Um pesquisador na Universidade de Oxford, no Reino Unido, expôs a relevância da questão ambiental como estratégia para promoção do país, ao avaliar que o Brasil precisa ser pensado não apenas como um país, mas como um continente, pois tem uma responsabilidade, é guardião da Amazônia, e não pode ser comparado com outros países da América Latina: “Isso é muito relevante em termos de o Brasil ter voz e contribuição em coisas como mudanças climáticas. O que é desproporcional. (...) Um bom Brasil pode desempenhar um papel construtivo”, afirmou.

Relato semelhante foi feito por um diplomata britânico, ex-embaixador do Reino Unido no Brasil, que acompanhou a participação do Brasil em conferências do clima, como a Rio+20:

O Brasil tinha, tem, uma projeção bastante positiva no mundo. Fez um grande esforço por meio de seu Ministério das Relações Exteriores para ser representado em todo o mundo e tentar expandir sua influência. Esta é uma área, mudança climática e sus-

tentabilidade, na qual o Brasil é inevitável e inquestionavelmente um grande player. E a Cúpula da Terra ainda é lembrada como um dos eventos mais importantes que já aconteceram nessa área. Então, 20 anos depois, era natural que o Brasil voltasse a sediar. E o Brasil teve um papel extremamente prático como presidente. Lembro-me de como algumas pessoas ficaram pasmadas, inevitavelmente, já que as delegações concorrentes têm visões conflitantes. Houve um certo caos em relação ao documento final, e a cadeira brasileira colocou uma proposta na mesa e disse ‘é pegar ou largar’.

De acordo com um professor da universidade francesa Sciences Po, consultor de temas relacionados ao Brasil na França, “o Brasil é uma potência ambiental”. Segundo ele, isso acontece especialmente por causa da presença da maior parte da Floresta Amazônica em território brasileiro: “O Brasil é importante. O mundo acompanha, se interessa e é crítico. Isso tem um peso. Isso existe. Mas é por conta da floresta, não é por conta do Brasil. Quando o Brasil de repente faz alguma coisa, pode gerar interesse”, explicou. A ideia de ser uma potência ambiental é uma evidência da importância dessa área para a projeção internacional do Brasil.

Um pesquisador do *think tank* americano Carnegie Endowment for International Peace resumiu bem essa percepção durante entrevista concedida para esta pesquisa. Segundo ele, o Brasil “tem um papel global no sentido de que faz parte de países importantes nas questões globais como as mudanças climáticas, na criação de políticas. É um ator nos processos globais mais amplos”.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou avaliar a percepção externa sobre a importância da liderança ambiental para o *status* do Brasil e a relação entre o meio ambiente e a imagem do país. A análise das entrevistas com a CPE do P5 revela que o meio ambiente, e especialmente a Floresta Amazônica, é um ponto fundamental da forma como o país é visto de fora, com grande influência sobre a imagem internacional do Brasil. Além disso, a política ambiental é percebida como uma importante ferramenta para o Brasil na busca pela ampliação do seu *status* internacional. Temas ligados ao meio ambiente estão entre as impressões mais importantes que estrangeiros têm a respeito do país. Isso é especialmente evidente por conta da percepção externa sobre a presença da maior parte da Floresta Amazônica no território nacional e pelo papel de negociador de peso em fóruns internacionais de debate sobre políticas contra o aquecimento global, desempenhado por décadas. Dessa forma, a política ambiental é vista como um dos possíveis focos a serem

adotados pelo Brasil na tentativa de atingir um *status* mais alto. E é especialmente relevante por ser um diferencial do país em relação a outros Estados que podem buscar ampliar seu prestígio. Por conta da Amazônia e de outras das suas riquezas naturais, o país tem uma vantagem comparativa ao usar a questão ambiental e a luta contra o aquecimento global como estratégia para buscar mais prestígio no mundo.

Entender essa percepção externa sobre possíveis caminhos para aumentar o *status* do país e a importância da política ambiental é fundamental para a construção de um projeto de política externa que tenha como objetivo alcançar este interesse histórico do país de ter mais prestígio. Isso porque, como visto, *status* é intersubjetivo e depende do reconhecimento de atores externos para se consolidar. Para conseguir alcançar esse reconhecimento, portanto, seria preciso convencer a comunidade internacional da importância do Brasil para o mundo, e o meio ambiente é um caminho que já está bem desenhado nesse sentido. ≡

[O] meio ambiente, e especialmente a Floresta Amazônica, é um ponto fundamental da forma como o país é visto de fora, com grande influência sobre a imagem internacional do Brasil.

Referências Bibliográficas

- Amaral, Ana Carolina. 2019. "Após obstrução brasileira, Cúpula do Clima fracassa e adia decisões." *Folha de São Paulo*, 15 de dezembro de 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/apos-obstrucao-brasileira-cupula-do-clima-fracassa-e-adia-decisoes.shtml>.
- Andrade, Letícia Cunha. 2012. 'O Brasil em busca de um assento permanente no Conselho de Segurança: análise construtivista da política externa de 1945 a 2011'. 1o Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais." *Governança e Instituições Internacionais*. Brasília: ABRI.
- Araújo, Cynthia. 2021. "Na ONU, Bolsonaro mente sobre o desmatamento na Amazônia." *Congresso em Foco - UOL*, 21 de setembro de 2021. <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/bolsonaro-mente-sobre-o-desmatamento-na-amazonia-na-onu/>.
- Arraes, Virgílio Caixeta. 2005. "O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos Anos 90 a 2002." *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI) 48(2): 152–68. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/KnBJ7Vx76Vf53LQQ8HN4SNp/?lang=pt&format=pdf>.
- Barros-Platiau, Ana Flávia. 2010. "When Emergent Countries Reform Global Governance of Climate Change: Brazil under Lula." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(spe): 73–90. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300005>.
- Bauchmüller, Michael & Christoph Gurk. 2019. "Wie Brasilien eine Einigung beim Klimagipfel blockierte." *Süddeutsche.de*, 15 de dezembro de 2019. <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimagipfel-brasilien-blockade-jair-bolsonaro-1.4724496>.
- Bonin, Robson. 2021. "O custo Bolsonaro na imagem internacional do Brasil." *Veja*, 21 de setembro de 2021. <https://veja.abril.com.br/blog/radar/o-custo-bolsonaro-na-imagem-internacional-do-brasil/>.
- Boyatzis, Richard E. 1998. *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. SAGE Publications.
- Braun, Virginia & Victoria Clarke. 2006. "Using Thematic Analysis in Psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Braun, Virginia & Victoria Clarke. 2012. "Thematic Analysis." In *APA Handbook of Research Methods in Psychology, Vol 2: Research Designs: Quantitative, Qualitative, Neuropsychological, and Biological*, Harris Cooper et al. (eds): 57–71. American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Buarque, Daniel. 2020. "Bolsonaro derruba pontes para construção de prestígio internacional do Brasil." *O Globo Mundo*, 19 de agosto de 2020. <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-bolsonaro-derruba-pontes-para-construcao-de-prestigio-internacional-do-brasil-24594124>.
- Buarque, Daniel. 2022a. *O Brasil é um país sério? Ensaios sobre a imagem internacional, da euforia à depressão*. São Paulo: Pioneira.
- Buarque, Daniel. 2022b. "Protagonismo climático é caminho para o Brasil retomar relevância, diz professor." *Folha de São Paulo*, 1 de dezembro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/12/protagonismo-climatico-e-caminho-para-o-brasil-retomar-relevancia-diz-professor.shtml>.
- Bull, Hedley. 2002. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Carrançá, Thais. 2021. "Prejuízo de Bolsonaro à imagem do Brasil no mundo é em parte irreversível, diz Ricupero." *BBC News Brasil*, 4 de maio de 2021. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56977603>.
- Carvalho, Benjamin de, Maria Gabrielsen Jumbert & Paulo Esteves. 2020. "Introduction: Brazil 's Humanitarian Engagement and International Status." In *Status and the Rise of Brazil*, Esteves, P., Gabrielsen Jumbert, M., de Carvalho, B. (eds):

- 1–15. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_1.
- Casado, Letícia & Ernesto Londoño. 2019. "Under Brazil's Far-Right Leader, Amazon Protections Slashed and Forests Fall." *The New York Times*, July 28, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/07/28/world/americas/brazil-deforestation-amazon-bolsonaro.html>.
- Casarões, Guilherme & Daniel Flemes. 2019. "Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy." *GIGA Focus Lateinamerika* 5: 1-14. https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/brazil_first.pdf.
- Chaib, Julia. 2020. "Há 4 dias sem reconhecer Biden, Bolsonaro diz que precisa 'ter pólvora' contra sanção por causa da Amazônia." *Folha de São Paulo*. 10 de novembro de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/ha-4-dias-sem-reconhecer-biden-bolsonaro-diz-que-precisa-ter-polvora-contra-sancao-por-causa-da-amazonia.shtml>.
- Charlton, Alan. 2013. 'Brazil and the World'. Speech, São Paulo, June 5. <https://www.gov.uk/government/speeches/brazil-and-the-world>.
- Chatin, Mathilde. 2016. "Brazil: Analysis of a Rising Soft Power." *Journal of Political Power* 9(3): 369–393. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2016.1232286>.
- Clunan, Anne L. 2014. "Why Status Matters in World Politics." In *Status in World Politics*, T. V. Paul, Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth (eds.): 273–296. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107444409.017>.
- Dafoe, Allan, Jonathan Renshon & Paul Huth. 2014. "Reputation and Status as Motives for War." *Annual Review of Political Science* 17(1): 371–393. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-071112-213421>.
- De Botton, Alain. 2008. *Status Anxiety*. Vintage.
- Della Coletta, Ricardo & Julia Chaib. 2022. "Questão climática pode ajudar Lula a reaver protagonismo internacional do Brasil." *Folha de São Paulo*, 1 de novembro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/11/questao-climatica-pode-ajudar-lula-a-reaver-protagonismo-internacional-do-brasil.shtml>.
- Diaz, Miguel & Paulo Roberto Almeida. 2008. "Brazil's Candidacy for Major Power Status." In *Powers and Principles: International Leadership in a Shrinking World*. Stanley Foundation. https://www.academia.edu/41574411/Brazils_Candidacy_for_Major_Power_Status_2008_.
- Doty, Roxanne Lynn. 1993. "Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of US Counterinsurgency Policy in the Philippines." *International Studies Quarterly* 37(3): 297–320. <https://doi.org/10.2307/2600810>.
- Esteves, Paulo & Mônica Herz. 2020. "Climbing the Ladder: Brazil and the International Security Field." In *Status and the Rise of Brazil*, Esteves, P., Gabrielsen Jumbert, M., de Carvalho, B. (eds): 113–131. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_7.
- Esteves, Paulo, Maria Gabrielsen Jumbert & Benjamin de Carvalho. 2020. *Status and the Rise of Brazil*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3>.
- Ferreira, J., L. E. O. C. Aragão, J. Barlow, P. Barreto et al. 2014. "Brazil's Environmental Leadership at Risk." *Science* 346(6210): 706–707. <https://doi.org/10.1126/science.1260194>.
- Foer, Franklin. 2019. "The Amazon Fires Are More Dangerous than WMDs." *The Atlantic*, August 24, 2019. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/08/amazon-fires-show-limits-sovereignty/596779/>.
- Franchini, Matias Alejandro & Eduardo Viola. 2019. "Myths and Images in Global Climate Governance, Conceptualization and the Case of Brazil (1989 - 2019)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 62(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900205>.
- Garcia, Eugênio V. 2011. "De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945." *Revista Brasileira de Política Internacional* 54(1): 159-177. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/8PqZbw8ym5mMshHnYvgtpVR/?format=pdf&lang=pt>.
- Gatinois, Claire. 2018. "Forêts, mines, climat... au Brésil, les ONG craignent une catastrophe environnementale." *Le Monde*, 31 de dezembro de 2018. <https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/31/forets-mines-climat-au-bresil-les-ong-craignent-une-catastrophe-environnement>

ale_5403882_1652612.html.

Georgiou, Aristos. 2019. "Brazil's Bolsonaro Blamed as Illegal Deforestation Pushes Amazon Rainforest to 'Tipping Point,' Expert Warns." *Newsweek*, July 26, 2019. <https://www.newsweek.com/brazil-bolsonaro-illegal-deforestation-amazon-rainforest-tipping-point-1451270>.

Gilady, Lilach. 2017. *The Price of Prestige: Conspicuous Waste in International Relations*. Chicago; London: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226433349.001.0001>.

Goffman, Erving. 1951. "Symbols of Class Status." *The British Journal of Sociology* 2(4): 294-304. <https://doi.org/10.2307/588083>.

Grieger, Gisela. 2020. "Amazon Deforestation and EU-Mercosur Deal." *At a Glance*, 29 de outubro de 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2020\)659311](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2020)659311).

Guzzini, Stefano (ed.). 2012. *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139225809>.

Hamann, Eduarda Passarelli & Maria Gabrielsen Jumbert. 2020. "Brazil's Evolving 'Balancing Act' on the Use of Force in Multilateral Operations: From Robust Peacekeeping to 'Responsibility While Protecting'." In *Status and the Rise of Brazil*, Esteves, P., Gabrielsen Jumbert, M., de Carvalho, B. (eds): 153–173. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_9.

Hurrell, Andrew. 2010. "Brazil and the New Global Order." *Current History* 109(724): 60–66. <https://doi.org/10.1525/curh.2010.109.724.60>.

Hurrell, Andrew. 2018. "Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order." *Ethics & International Affairs* 32(01): 89–101. <https://doi.org/10.1017/S0892679418000126>.

Jurecic, Quinta. 2019. "Who Owns the Amazon?" *The New York Times*, August 27, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/08/27/opinion/macron-bolsonaro-amazon-g7-trump.html>.

Karlsson, Christer, Charles Parker, Mattias Hjerpe & Björn-Ola Linnér. 2011. "Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among

Climate Change Negotiation Participants." *Global Environmental Politics* 11(1): 89–107. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00044.

Kenkel, Kai Michael, Danilo M. de Souza Neto & Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro. 2020. "Peace Operations, Intervention and Brazilian Foreign Policy: Key Issues and Debates." In *Status and the Rise of Brazil*, Esteves, P., Gabrielsen Jumbert, M., de Carvalho, B. (eds): 133–151. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_8.

Lafer, Celso. 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lafer, Celso. 2009. "Brazil and the World." In *Brazil: A Century of Change*: 101–19. http://www.jstor.org/stable/10.5149/9780807894118_sachs.9.

Lake, David A. 2014. "Status, Authority, and the End of the American Century." In *Status in World Politics*, T. V. Paul, Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth (eds.): 246–270. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/status-in-world-politics/status-authority-and-the-end-of-the-american-century/865E47CE9617BFD62B3B3C95570C1666>.

Larson, Deborah Welch & Alexei Shevchenko. 2014. "Managing Rising Powers: The Role of Status Concerns." In *Status in World Politics*, T. V. Paul, Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth (eds.): 33–57. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/status-in-world-politics/managing-rising-powers-the-role-of-status-concerns/71E1B7690A89582A1B7A253EEEBFFB6E>.

Larson, Deborah Welch & Alexei Shevchenko. 2019. *Quest for Status: Chinese and Russian Foreign Policy*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvbnm3jd>.

Lebow, Richard Ned. 2010. *Why Nations Fight: Past and Future Motives for War*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511761485>.

Lessa, Antônio Carlos, Danielly Silva Ramos Becard & Thiago Gehre Galvão. 2020. "Rise and Fall of Triumphalism in Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of the Workers Party's Governments (2003–2016)." In *Status and the Rise*

- of Brazil, Esteves, P., Gabrielsen Jumbert, M., de Carvalho, B. (eds): 71–88. Palgrave Macmillan, Cham. <https://www.springerprofessional.de/en/rise-and-fall-of-triumphalism-in-brazilian-foreign-policy-the-in/17362526>.
- Lopes, Dawisson Belém, Guilherme Casarões & Carlos Frederico Gama. 2020. "A Tragedy of Middle Power Politics: Traps in Brazil's Quest for Institutional Revisionism." In *Status and the Rise of Brazil*, Esteves, P., Gabrielsen Jumbert, M., de Carvalho, B. (eds): 51–69. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21660-3_4.
- Loyola, Rafael. 2014. "Brazil Cannot Risk Its Environmental Leadership". *Diversity and Distributions* 20(12): 1365–1367. <https://doi.org/10.1111/ddi.12252>.
- MacDonald, Paul K. & Joseph M. Parent. 2021. "The Status of Status in World Politics." *World Politics* 73(2): 358–391. <https://doi.org/10.1017/S0043887120000301>.
- Mares, David R. & Harold A. Trinkunas. 2016. *Aspirational Power: Brazil on the Long Road to Global Influence. Geopolitics in the 21st Century*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Markey, Daniel. 1999. "Prestige and the Origins of War: Returning to Realism's Roots." *Security Studies* 8(4): 126–172. <https://doi.org/10.1080/09636419908429388>.
- Mendes, Flávio Pedroso. 2015. "O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista." *Contexto Internacional* 37(1): 113–142. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100004>.
- Mittermeier, Russell, P. Carvalho Baião et al. 2010. "O protagonismo do Brasil no histórico acordo global de proteção à biodiversidade." *Natureza & Conservação* 8(2): 197–200. <http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/natcon.00802017>.
- Morgenthau, Hans J. 1997. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Beijing: Peking University Press.
- Neumann, Iver B. 2014. "Status Is Cultural: Durkheimian Poles and Weberian Russians Seek Great-Power Status." In *Status in World Politics*, T. V. Paul, Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth (eds.): 85–112. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/status-in-world-politics/status-is-cultural-durkheimian-poles-and-weberian-russians-seek-greatpower-status/97724D215CC0C0043D8CE9C88AA64ED9>.
- Neves, Lucas, Ricardo Della Coletta & Talita Fernandes. 2019. "Macron diz que discutir status internacional da Amazônia é 'questão que se impõe'." *Folha de São Paulo*, 26 de agosto 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/macron-diz-que-discutir-estatuto-internacional-da-amazonia-e-questao-que-se-impoe.shtml>.
- O'Neil, Shannon. 2010. "Brazil as an Emerging Power: The View from the United States." *Saia Policy Briefing* 16: 1–4. <https://saia.org.za/research/brazil-as-an-emerging-power-the-view-from-the-united-states/>.
- Pant, Harsh V. 2013. "The BRICS Fallacy." *The Washington Quarterly* 36(3): 91–105. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2013.825552>.
- Paul, Thazha V., Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth. 2014. *Status in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peker, Emre. 2019. "U.N. Climate Talks End without Meeting Goals." *The Wall Street Journal*, December 15, 2019. <https://www.wsj.com/articles/u-n-climate-talks-end-without-agreement-on-carbon-markets-11576424025>.
- Phillips, Dom. 2019. "Jair Bolsonaro Launches Assault on Amazon Rainforest Protections." *The Guardian*, January 2, 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/02/brazil-jair-bolsonaro-amazon-rainforest-protections>.
- Renshon, Jonathan. 2017. *Fighting for Status: Hierarchy and Conflict in World Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Spring, Jake. 2020. "Brazil's Bolsonaro Slams Biden for 'Coward Threats' over Amazon." *Reuters*, September 30 2020. <https://www.reuters.com/article/us-usa-brazil-environment-idUSKBN26L2US>.
- Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal.
- Riethof, Marieke. 2020. "Brazil and the International Politics of Climate Change: Leading by Example?"

In *Provincialising Nature: Multidisciplinary Approaches to the Politics of the Environment in Latin America*: 89–114. London: University of London Press. https://www.academia.edu/35379836/Brazil_and_the_International_Politics_of_Climate_Change_Leading_by_Example.

Rosecrance, Richard, Alan Alexandroff, Brian Healy & Arthur Stein. 1974. *Power, Balance of Power, and Status in Nineteenth Century International Relations*. Sage.

Schatz, Brian & Chris Murphy. 2019. "Trump Won't Act on Brazil's Forest Fires. Congress Will." *NBC News*, September 4, 2019. <https://www.nbcnews.com/think/opinion/amazon-rainforests-are-still-fire-if-trump-won-t-act-ncna1049556>.

Souza, Amaury de. 2002. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. Rio de Janeiro: CEBRI.

Souza, Amaury de. 2008. *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*. Rio de Janeiro: CEBRI.

Stolte, Christina. 2015. *Brazil's Africa Strategy. Role Conception and the Drive for International Status*. New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137499578>.

Stuenkel, Oliver & Matthew M. Taylor. 2015. *Brazil on the Global Stage: Power, Ideas, and the Liberal International Order*. New York: Palgrave Macmillan.

Toni, Ana & Cíntya Feitosa Chaves. 2022. "Bolsonaro's Far-right Populist Environmental and Climate Diplomacy." *Latin American Policy* 13(2): 464-483. <https://doi.org/10.1111/lamp.12268>.

Vale, Sergio R. & Moises S. Marques. 2022. "Impact of Environmental Quality Indicators on Soft Power: A Few Empirical Estimates." *Journal of Political Power* 15(3): 514-531. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2022.2127278>.

Valor Econômico. 2023. "Brasil ressurgir no mapa da diplomacia ambiental." *Valor Econômico*, 28 de março de 2023. <https://valor.globo.com/opiniao/noticia/2023/03/28/brasil-ressurgir-no-mapa-da-diplomacia-ambiental.ghtml>.

Vargas, João Augusto Costa. 2008. "Persuadir e legitimar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança." *Cena Internacional* 10(2): 119-138. [https://biblat.unam](https://biblat.unam.mx/pt/buscar/persuadir-e-legitimar).

[mx/pt/buscar/persuadir-e-legitimar](https://biblat.unam.mx/pt/buscar/persuadir-e-legitimar).

Veblen, Thorstein. 2007. *The Theory of the Leisure Class*. Oxford World's Classics. Oxford; New York: Oxford University Press Inc.

Volgy, Thomas J., Renato Corbetta et al. 2011. "Major Power Status in International Politics." In *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*: 1-26. New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230119314_1.

Volgy, Thomas J., Renato Corbetta et al. 2014. "Status Considerations in International Politics and the Rise of Regional Powers." In *Status in World Politics*, T. V. Paul, Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth (eds.): 58–84. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/status-in-world-politics/status-considerations-in-international-politics-and-the-rise-of-regional-powers/2DE8F28F6601243AABCD379BBF65BD9>.

Walt, Stephen M. 2019. "Who Will Save the Amazon (and How)?" *Foreign Policy*, August 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics (Addison-Wesley Series in Political Science)*. Addison-Wesley Publishing Company.

Weber, Max. 1946. "Class, Status, Party." In *From Max Weber: Essays in Sociology*, H. H. Gerth & C. Wright Mills (eds.): 180-195. New York: Oxford University Press. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9780203759240-12/class-status-party-gerth-wright-mills?context=ubx&refId=01afef50-635a-4c13-a16b-6011a7cc767b>

Weber, Max & Keith Tribe. 2019. *Economy and Society: A New Translation*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Weldes, Jutta. 1996. "Constructing National Interests." *European Journal of International Relations* 2(3): 275-318. <https://doi.org/10.1177/1354066196002003001>.

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46(02): 391-425. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>.

Winter, Brian. 2023. "Q&A: Brazil's Foreign Minister Mauro Vieira on the 'Lula Doctrine'." *Americas Quarterly*, March 23, 2023. <https://www.americasquarterly.org/article/qa-brazils-foreign-minister-mauro-vieira-on-the-lula-doctrine/>.

Wohlforth, William C. 2014. "Status Dilemmas and Interstate Conflict." In *Status in World Politics*, T. V. Paul, Deborah Welch Larson & William C. Wohlforth (eds.): 115-140. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/status-in-world-politics/status-dilemmas-and-interstate-conflict/724ADC5271177E25C3E885E57FC715ED>.

Wohlforth, William C., Benjamin de Carvalho, Halvard Leira & Iver B. Neumann. 2018. "Moral Authority and Status in International Relations: Good States and the Social Dimension of Status Seeking." *Review of International Studies*

44(3): 526-546. <https://doi.org/10.1017/S0260210517000560>.

Yamin, Patricio. 2014. "Status Matters: Brazil and Mexico in Climate Change Negotiations from Kyoto to Copenhagen." *Political Science, Environmental Science*. <https://www.semantic-scholar.org/paper/Status-Matters-%3A-Brazil-and-Mexico-in-Climate-from-Yamin/b43110823996a234d16616c5a7d59a9f3cc16821>.

Como citar: Buarque, Daniel. 2024. "Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 195-214.

To cite this work: Buarque, Daniel. 2024. "Green Light: Perceptions about Status and Brazil's Environmental Policy." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 195-214.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.04.02.195-214.pt>

Recebido: 4 de abril de 2023

Aceito para publicação: 15 de fevereiro de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Fonte: EMBRAPA

ENTREVISTA

“A Embrapa desempenha um papel crucial no fortalecimento da segurança alimentar global” 216
Silvia Maria Massruhá

“A Embrapa desempenha um papel crucial no fortalecimento da segurança alimentar global”

SILVIA MARIA MASSRUHÁ

Silvia Maria Massruhá é presidente da Embrapa desde maio de 2023. Tem doutorado em Computação Aplicada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e mestrado na área de Automação pela Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação da Unicamp, com aproximadamente 100 publicações técnico-científicas e 25 softwares. É pesquisadora sênior da Embrapa Agricultura Digital desde setembro de 2021, onde foi chefe-geral (2022-2015) e Chefe de P&D (2015-2009). Tem formação complementar em desenvolvimento de habilidades gerenciais pela Fundação Dom Cabral e em gestão avançada pela Amana-Key. Atualmente participa como membro de vários conselhos: Conselho Diretor da SBIAGRO; Conselho Superior da Fundação Fórum Campinas Inovadora (FFCI); Conselho Consultivo Fundador do Hub Internacional de Desenvolvimento Sustentável (HIDS); Conselho de Administração do Instituto de Pesquisas Eldorado; Conselho Consultivo do Manifesto Brasil 5.0, liderado pelo Instituto Micropower; Comissão de Agricultura de Precisão e Digital do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e membro da Câmara do Agro 4.0, criada pelos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Ciência, Tecnologia, Inovações (MCTI). Nos últimos anos tem articulado projetos e parcerias nas áreas de IoT (Internet das Coisas) rural, inteligência artificial, big data e analytics e tem participado do movimento de Agtechs, atuando em programas de aceleração e mentoria de *startups*, visando contribuir para a consolidação do ecossistema de inovação para Agricultura Digital no país (Adaptado do LinkedIn).

Seguem trechos da entrevista concedida por escrito aos editores da CEBRI-Revista.

Dados até 2022 divulgados pelo Programa Mundial de Alimentos revelaram estatísticas preocupantes sobre a situação de segurança alimentar no Brasil. Cerca de 4,7% dos brasileiros estão desnutridos, enquanto 10% enfrentam insegurança alimentar grave e 23% experimentam insegurança alimentar moderada. As políticas alimentares e nutricionais de sucesso do passado estão sendo retomadas com a modernização de programas-chave como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Plano Safra da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Qual a visão da Embrapa sobre a retomada dos programas que visam à segurança alimentar no Brasil? Como a senhora vê o papel da pesquisa e desenvolvimento em agricultura e alimentos para o fim da fome no país?

SILVIA MARIA MASSRUHÁ: No dia 25 de abril, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), tendo como grande destaque positivo o fato de que melhorou a situação de segurança alimentar nos domicílios brasileiros nos últimos trimestres de 2023.

Os dados são da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), fruto de parceria do Ministério do Desenvol-

vimento Social com o IBGE. Ao final de 2023, constatou-se que 24,4 milhões de pessoas saíram da situação de passar fome no Brasil, ou seja, saíram da condição de insegurança alimentar grave.

Ainda segundo os dados do IBGE, ao final de 2023, 4,1% dos domicílios brasileiros (3,2 milhões) ainda estavam em situação de insegurança alimentar grave. Segundo especialistas no tema, caso as políticas públicas continuem com a trajetória virtuosa de reconstrução e fortalecimento, e os níveis de insegurança alimentar continuem caindo, o Brasil poderá sair novamente do Mapa da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), situação já alcançada em 2013.

[A] Embrapa considera muito positiva e importante esta retomada das políticas públicas e programas voltados para a promoção da segurança alimentar e nutricional, evidenciando a prioridade absoluta do atual governo com a erradicação da fome no país.

Nesse sentido, a Embrapa considera muito positiva e importante esta retomada das políticas públicas e programas

voltados para a promoção da segurança alimentar e nutricional, evidenciando a prioridade absoluta do atual governo com a erradicação da fome no país. Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Plano Safra da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além da valorização real do salário mínimo e da queda significativa dos níveis de desemprego, certamente contribuíram para os dados positivos apresentados pelo IBGE.

Ao mesmo tempo em que melhora o nível de renda da população, é notório o maior acesso e consumo dos alimentos pelas famílias brasileiras. E isso deve ser seguido e complementado por outras políticas públicas que também melhorem a qualidade da alimentação, tornando-a cada vez mais saudável e sustentável, e tenham como perspectiva uma estabilidade nos preços dos alimentos, contribuindo para um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

A pesquisa pública para a agropecuária, desenvolvida na Embrapa e em muitas outras instituições de relevância no Brasil, tem papel crucial nas políticas e programas de erradicação da fome no país. Desde o desenvolvimento de sistemas integrados e sustentáveis de produção, passando por tecnologias de agregação de valor e redução de perdas e desperdícios, até as iniciativas inovadoras de inclusão socioprodutiva e digital de parte significativa de agricultores, agricultoras, povos e comunidades tradi-

cionais, as instituições públicas de pesquisa agropecuária têm muito a aportar e contribuir para o fortalecimento e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural e de promoção da segurança alimentar e nutricional.

E a Embrapa tem buscado retomar a sua relevância e contribuição, trabalhando em parceria com vários ministérios (MAPA, MDA, MCTI, MPA, MMA, MF, MDS), agências de governo e instituições representantes da sociedade civil, respeitando toda a diversidade e heterogeneidade presentes na agricultura e nas diferentes regiões produtoras deste país.

É imprescindível que a transição para a sustentabilidade em sistemas agroalimentares seja parte dessa nova agenda. Há o imenso desafio de produzir com sustentabilidade, compromisso traduzido em metas quantitativas de redução de emissões de gases de efeito estufa, propostas durante a Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP 15) em 2009 e atualizadas durante a COP 16, realizada em 2022. Diante disso, a pesquisa agropecuária vem desenvolvendo e aperfeiçoando sistemas de produção não só mais eficientes, como também mais sustentáveis econômica, ambiental e socialmente, tais como a integração Lavoura-Pecuária-Floresta e os sistemas agroflorestais. Têm sido intensificadas, ainda, as pesquisas sobre tecnologias prestadoras de serviços ambientais e ecossistêmicos,

como sequestro de carbono pelo solo e pelas plantas e melhoria da qualidade da água.

Nesse sentido, além de trabalhar no fortalecimento de sua agenda de pesquisa, desenvolvimento e inovação, a Embrapa tem feito acordos de cooperação para apoiar políticas prioritárias do governo federal, com impacto importante na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, enfrentamento às mudanças climáticas, saúde única e taxonomia de sistemas de produção.

No que tange à segurança alimentar global, uma questão fundamental é como explorar diferentes cenários no processo de planejamento relacionado à produção agrícola de longo prazo, ao uso da terra, à segurança alimentar e às mudanças climáticas, à medida que esses fatores socioeconômicos evoluem com o tempo. O crescimento da população e a renda per capita são dois fatores cruciais que afetam a curva de demanda agrícola. Portanto, as mudanças na direção e na magnitude desses fatores socioeconômicos poderiam mitigar ou intensificar os desafios enfrentados pela agricultura e pela segurança alimentar no futuro. Já do ponto de vista da oferta, o aumento da produtividade agrícola, apesar do ambiente de produção imprevisível e desa-

fiador que provavelmente surgirá devido às pressões das mudanças climáticas, será determinante para o sucesso na realização dos objetivos nutricionais e econômicos. Nesse contexto, como a Embrapa trabalha para assegurar o lado da oferta? Como o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira pode ajudar ainda mais o lado da oferta global de alimentos? E qual o papel da Embrapa nesse contexto?

SMM: A Embrapa desempenha um papel crucial no fortalecimento da segurança alimentar global por meio de uma série de iniciativas voltadas para assegurar o lado da oferta agrícola. Primeiramente, a instituição investe em pesquisa e desenvolvimento tecnológico para aumentar a produtividade e a eficiência da agricultura brasileira. Isso inclui a criação de variedades de culturas mais resistentes a pragas e doenças, adaptadas a diferentes condições climáticas e com maior potencial de rendimento. O mesmo ocorre com o melhoramento genético de animais melhor adaptados às condições tropicais e com menor impacto ambiental no processo produtivo.

Além disso, a Embrapa trabalha no desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis, promovendo a conservação do solo, a gestão eficiente dos recursos hídricos e a redução do uso de insumos químicos, o que contribui para a preservação do meio ambiente e a produção de alimentos mais saudáveis.

No contexto global, o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira pode servir como um exemplo e uma fonte de soluções para os desafios enfrentados por outros países. A Embrapa compartilha seu conhecimento e sua tecnologia por meio de parcerias internacionais, cooperação técnica e transferência de tecnologia, contribuindo para o aumento da oferta global de alimentos.

O papel da Embrapa nesse contexto é liderar e coordenar esforços de pesquisa e inovação, trabalhando em colaboração com outros órgãos governamentais, instituições de pesquisa, setor privado e sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável da

No contexto global, o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira pode servir como um exemplo e uma fonte de soluções para os desafios enfrentados por outros países.

agricultura e garantir a segurança alimentar não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Através de sua *expertise* em diversas áreas da agricultura, a Embrapa busca soluções inovadoras e eficazes para os desafios presentes e futuros da produção de alimentos, contribuindo para um sistema alimentar mais resiliente e sustentável.

Reconhecendo a importância crescente da segurança e insegurança alimentar e seus impactos internacionais, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil estabeleceu recentemente a Coordenação-Geral de Segurança Alimentar e Nutricional (CGSAN). Este novo órgão concentra a ação internacional do Brasil no que tange ao combate à fome. Nesse sentido, o Brasil deu passos significativos dentro do G20 ao lançar a Força-Tarefa para uma Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza. Essa iniciativa visa estabelecer uma Aliança Global dedicada a mobilizar recursos e compartilhar conhecimento para implementar políticas públicas e tecnologias sociais comprovadamente eficazes na redução da fome e da pobreza em todo o mundo. Como a Embrapa participa do esforço político e técnico de auxílio ao debate sobre a fome em escala global? Como a senhora vê a posição internacional do Brasil no G20 no que tange à segurança alimentar?

SMM: O Brasil tem um papel fundamental neste contexto da segurança alimentar e do combate à fome, e a Embrapa é uma empresa estratégica nessa agenda do governo brasileiro, na Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza. A nossa experiência em agricultura tropical sustentável permitirá colaborar nos eixos

de treinamentos e capacitações para a transferência de tecnologias desenvolvidas pela pesquisa agropecuária em sistemas agroalimentares, chegando principalmente aos países latino-americanos, caribenhos e do continente africano.

Em maio de 2024, entre os dias 15 e 17, a Embrapa organizará o MACS-G20 (Meeting of Agricultural Chief Scientists of G20 States), que reunirá os representantes de instituições científicas do mundo todo ligadas à pesquisa agrícola. A reunião terá como tema “Construindo um mundo mais justo e um planeta sustentável” e promoverá debates sobre a contribuição da ciência para a segurança alimentar, mudanças climáticas e erradicação da fome.

Durante o MACS-G20, temas como rotas para a segurança alimentar por meio da ciência, segurança alimentar e sistemas agroalimentares, estratégias para fomentar a adaptação e a resiliência de sistemas agroalimentares e a agricultura no contexto da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza serão discutidos e alinhados com as instituições de pesquisa convidadas. Os avanços da ciência para a questão da segurança alimentar no contexto das mudanças climáticas também serão abordados como prioridade no evento.

Mostraremos como a ciência pode ser uma ferramenta para minimizar vulnerabilidades e fortalecer a resiliência em sistemas agroalimentares. Além disso, vamos explorar formas pelas quais a pesquisa científica pode sustentar

pequenos agricultores e comunidades tradicionais, preservando seus conhecimentos e contextos específicos.

Desde 2020, o mundo tem enfrentado choques sistêmicos sem precedentes e sequenciais, incluindo uma pandemia global, guerras e eventos climáticos que afetam a produção agrícola e as cadeias de abastecimento. A segurança alimentar interna em cada país, especialmente no mundo em desenvolvimento, é indubitavelmente urgente e crítica. No entanto, o debate sobre a contribuição do comércio exterior para a segurança alimentar global foi um tanto negligenciado nos últimos anos e merece uma atenção renovada. Os desafios nessa área incluem o impasse nas negociações agrícolas na Organização Mundial do Comércio; o aumento do protecionismo não tarifário por meio de restrições técnicas, sanitárias e ambientais não baseadas na ciência e incompatíveis com as regras comerciais; medidas unilaterais adotadas por quase três dúzias de países em busca de maior soberania e/ou autossuficiência alimentar, através de proibições ou limitações de exportações e subsídios distorcivos. Como a senhora vê a posição da agricultura brasileira nesse contexto de crescente protecionismo comercial? É possível

assegurar segurança alimentar com sistemas autóctones e predominantemente nacionais de produção de alimentos? Ou o mercado exterior tem o papel crucial?

SMM: Não deixa de ser constrangedor que, ainda em 2024, pessoas se reúnam para discutir o papel da ciência no combate à fome. O mesmo *homo sapiens*, que foi capaz de criar tecnologias impressionantes, ainda tem de superar problemas básicos que acompanham a evolução humana desde os tempos mais remotos. Destacam-se a insegurança alimentar e a fome, a pobreza e a desigualdade extrema, para mencionar apenas alguns que continuam mobilizando esforços da comunidade internacional. A ciência parece ter sido mais eficaz para enfrentar problemas cujas soluções passam, fundamentalmente, pelo desenvolvimento tecnológico, e menos quando o desafio envolve, além da tecnologia, dimensões sociais, econômicas, culturais, políticas e institucionais. Não se trata de negligenciar os avanços tecnológicos, mas de melhor compreender as interações da tecnologia com outras dimensões da ciência, a exemplo das ciências sociais e políticas.

A questão da alimentação humana vai muito além de fornecer porções adequadas de alimentos saudáveis à população, ela envolve desde aspectos culturais (alimentação islâmica, alimentação kosher etc.) até da saúde, mas, fundamentalmente, a alimentação representa a paz. Não é por acaso que a maioria

dos países prioriza a soberania alimentar desenvolvendo esforços, incluindo os subsídios, para garantir a soberania alimentar. Dos 206 países listados pela FAO, 35% têm prevalência moderada ou severa de insegurança alimentar maior que 40% e menos de 5% têm prevalência moderada ou severa de insegurança alimentar menor que 5%.

Cumprido destacar que apenas um pequeno grupo de países desenvolveu as competências necessárias para alimentar o mundo. Os cinco maiores produtores mundiais de alimentos (China, Índia, EUA, Brasil e Indonésia) representaram mais de 40% do valor da produção global de alimentos no ano de 2022. A concentração tende a aumentar ao se considerarem a projeção de aumento da população mundial nas próximas décadas e a disponibilidade imediata dos países para o aumento proporcional na produção de alimentos. Do lado da disponibilidade de terras, América do Sul e África são as regiões mais promissoras. Porém, quando são considerados os demais fatores de produção, a América do Sul, com destaque para o Brasil, será a principal fonte de alimentos para a humanidade.

Além da questão política, é preciso ter em conta que a produção de alimentos é um importante setor em muitas economias nacionais, notadamente nos cinco maiores produtores de alimentos. No caso do Brasil, a cadeia de valor da agricultura tem representado mais de 23% do Produto Interno Bruto

e gerado cerca de 20% dos empregos durante a última década.

Por todas essas questões políticas e econômicas que levam à concentração da produção mundial de alimentos, é improvável a perda de importância do comércio internacional. Obviamente que alguns fatores, a exemplo dos culturais, podem motivar as produções locais de alimentos, porém em volumes insuficientes para saciar a fome da humanidade. Um estímulo importante às produções locais é a soberania alimentar. Todavia, vários países, notadamente aqueles com limitações locais, estão investindo nas ampliações geográficas da produção de alimentos, a exemplo da cooperação Brasil-Japão na década de 1970.

É consenso a importância do Brasil e suas atividades agropecuárias para a agenda climática global. Se a energia fóssil foi o vetor do desenvolvimento socioeconômico durante o último século, o sequestro de carbono o será no século em curso. Nenhuma região no globo terrestre tem tanta importância para a nova ordem de desenvolvimento quanto o Brasil.

É consenso a importância do Brasil e suas atividades agropecuárias para a agenda climática global. Se a energia fóssil foi o vetor do desenvolvimento socioeconômico durante o último século, o sequestro de carbono o será no século em curso. Nenhuma região no globo terrestre tem tanta importância para a nova ordem de desenvolvimento quanto o Brasil. Porém, é preciso transformar esse ativo ambiental em renda e desenvolvimento. Para tanto, são necessárias metas claras e exequíveis, a começar pelo fim do desmatamento ilegal e a reciclagem de resíduos. Em seguida, são necessárias alterações profundas no modelo agrícola brasileiro, enfatizando aumento da produtividade sustentável dos recursos naturais – o que implica diversificação da produção, recuperação das áreas degradadas, substituição de insumos químicos por biológicos e uso intensivo de tecnologias de comunicação, entre outras ações. Além disso, é necessário expandir a cadeia de valor da agricultura, aumentando o escopo industrial. Por exemplo, a produção de biocombustíveis e de polímeros/plásticos a partir de óleos e/ou açúcares vegetais já é uma realidade no Brasil que deve ser incentivada.

Se a agenda agrícola parece clara para o Brasil, as desconfianças e os ataques de toda ordem não o são. Essas são algumas das opções para a agricultura brasileira. Todavia, o maior desafio está em estender as pontes entre o investimento verde e as fontes privadas, no

momento às voltas com poucas oportunidades de obter retornos compatíveis com suas exigências. Para tanto, serão necessários o desenvolvimento de projetos estruturados, com riscos e retornos em conformidade com as preferências dos investidores, e a redução dos riscos legais, regulatórios e políticos.

A cooperação técnica internacional da Embrapa assume diversas formas: 1) projetos estruturantes, que recebem considerável financiamento (acima de um milhão de dólares) e têm duração superior a dois anos, envolvendo a presença contínua de um profissional da Embrapa no país para liderar as atividades, podendo contar com parcerias com a ABC e agências internacionais; 2) projetos pontuais, de menor escala e curta duração; 3) programas de capacitação em agricultura tropical. No contexto da cooperação com a África, o escopo da cooperação agrícola brasileira enfatiza a importância de promover projetos voltados para a segurança alimentar da região. No entanto, muitos desses projetos acabam se concentrando na produção de commodities para exportação. A Embrapa esteve envolvida em projetos com objetivos distintos e, em algumas ocasiões, conflitantes, como evidenciado no caso de Moçambique: um projeto de

inovação agrícola (Plataforma), um projeto de desenvolvimento agrícola (ProSavana) e um projeto de segurança alimentar e nutricional (ProAlimentos). Apesar da recepção inicial positiva, essas atuações, por vezes ambíguas e até contraditórias, estão minando a credibilidade da cooperação brasileira no continente africano. Como a senhora enxerga o papel da Embrapa na cooperação com parceiros na África? Como evitar a repetição dos erros cometidos em projetos anteriores em relação à segurança alimentar local?

SMM: A Embrapa tem respondido às demandas de políticas externas do governo do Brasil. Sendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) responsável pela formulação, execução, acompanhamento e representação externa da política do governo brasileiro, é este o ministério de interação com a área internacional da Embrapa, principalmente a Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura (SECIC) e a Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente (SECLIMA). A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), agência diretamente ligada ao secretário-geral do MRE, é o órgão encarregado de coordenar a elaboração e a execução dos programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais.

Visando dar suporte à política externa do governo brasileiro de aproximação e cooperação com os países africanos, foi criado, em 2006, um Projeto de Cooperação Técnica para a África (Embrapa África) em Acra, capital de Gana. A cooperação teve por finalidade promover e fomentar o desenvolvimento social e o crescimento econômico dos países africanos por meio do compartilhamento de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária. À época, os principais temas de cooperação técnica incluíam uso sustentável dos recursos naturais, sistemas produtivos e proteção sanitária de plantas e animais, fruticultura e horticultura tropical, biotecnologia e troca de material genético, zoneamento agrícola, transferência de tecnologia e capacitação de recursos humanos. A atuação da Embrapa em programas e projetos de cooperação técnica com a África é essencialmente focada no fortalecimento das instituições homólogas do país receptor e não em produção direta de cadeias produtivas específicas.

No caso de Moçambique, o país foi beneficiado em 2009 com o Projeto Plataforma, no qual a Embrapa contribuiu com o fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) no Programa. No componente de fortalecimento institucional do IIAM, a Embrapa desenvolveu atividades de comunicação e dados focadas na veiculação e divulgação de informações técnicas e científicas à população local,

via rádio, para a produção de milho, feijão e caju. Na área de organização de dados, em 2013, a Embrapa apoiou as instituições de Moçambique para construção de mosaico digital a partir de imagens do satélite Landsat 8, usado para a análise preliminar, em ambiente de sistemas de informação geográfica, para o levantamento de uso e cobertura das terras de Moçambique. Os resultados da participação da Embrapa nesse projeto foram considerados muito positivos pelo país receptor.

Em 2010, a Embrapa contribuiu no Programa ProSavana como um dos componentes do Projeto de Inovação. O programa ProSavana foi coordenado pela ABC na parte brasileira e pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) por parte do Japão, com o objetivo geral de repetir a experiência que a JICA teve nas décadas de 1970 e 1980 com o ProCerrados no Brasil. O Programa ProSavana contou com o aporte de mais de US\$ 11 milhões, dos quais a Embrapa foi responsável pela execução de 300 mil dólares em atividades de capacitação e de fortalecimento das instituições de pesquisas agrícolas de Moçambique. Apesar de a parte pela qual a Embrapa era responsável ter sido executada com sucesso, o Programa como um todo foi descontinuado devido a questões políticas e conflitos agrários no país receptor. O Projeto ProAlimentos, executado no período de 2011 a 2015 através da ABC e financiado majoritariamente

pela USAID, foi de grande sucesso. A execução por parte do Brasil coube à Embrapa, tendo como coexecutoras nos EUA a Universidade da Flórida e a Universidade Estadual de Michigan e em Moçambique o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM). Nesse projeto, a Embrapa contribuiu, entre outros, com a capacitação de recursos humanos, a introdução de cultivares brasileiras de hortaliças, a avaliação de sistemas de irrigação e sistematização da área experimental para pesquisas em produção orgânica de hortaliças na estação experimental e com a construção de laboratórios do IIAM. Os resultados foram de expressivo sucesso por parte do país receptor.

É fato que a participação da Embrapa na cooperação técnica em países africanos tem contribuído para o avanço da tecnologia de produção agrícola e pecuária dos países receptores e tem proporcionado importante troca de

conhecimento para o Brasil. A credibilidade da cooperação brasileira no continente africano depende, portanto, da estratégia de cooperação internacional do Brasil e das condições políticas, tanto no país doador de tecnologia como no país receptor, para sua execução.

Cabe observar que a participação da Embrapa na cooperação técnica com países africanos é decorrente de demandas da política externa do governo do Brasil. Tal participação tem possibilitado que a Embrapa ofereça expressiva contribuição aos países em desenvolvimento e atue indiretamente na execução das políticas transversais nacionais. Essa atuação torna a Embrapa um ator relevante para a construção e consolidação do *soft power* do Brasil e, conseqüentemente, na projeção do país em um cenário de influência geopolítica global. ■

Como citar: Massruhá, Silvia Maria. 2024. "A Embrapa desempenha um papel crucial no fortalecimento da segurança alimentar global". Entrevista à CEBRI-Revista. CEBRI-Revista Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 216-226.

To cite this work: Massruhá, Silvia Maria. 2024. "Embrapa plays a crucial role in strengthening global food security." Interview to CEBRI-Journal. CEBRI-Journal Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 216-226.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.07.01.216-226.pt>

Entrevista enviada por mídia escrita em 7 de maio de 2024.

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



MEMÓRIA

Alberto da Costa e Silva – 1931-2023	228
Celso Lafer	

Alberto da Costa e Silva – 1931-2023

Celso Lafer

Resumo: Texto de Celso Lafer em memória a Alberto da Costa e Silva (1931-2023), diplomata, poeta, historiador, ensaísta e membro da Academia Brasileira de Letras.

Palavras-chave: Alberto da Costa e Silva; memória; história; diplomacia; obra de vida.

Alberto da Costa e Silva – 1931-2023

Abstract: Celso Lafer's memory of Alberto da Costa e Silva (1931-2023), diplomat, poet, historian, essayist, and member of the Brazilian Academy of Letters.

Keywords: Alberto da Costa e Silva; memory; history; diplomacy; life's work.

A perspectiva é um dos componentes organizadores da realidade, indicativa da circunstância do lugar em que estamos e nele nos localizamos para adquirir a mobilidade transformadora da razão e da sensibilidade. Recordo essa lição de Ortega y Gasset (1994), porque ela tem grande pertinência para pensar a política externa concebida como um ponto de vista sobre o funcionamento do mundo e a sua incidência em um país. Um país operacionaliza seu ponto de vista no trato oficial com outros países por meio de seu corpo diplomático.

Alberto da Costa e Silva integrou o corpo diplomático brasileiro, nele ingressando depois de concluir o seu período de estudo no Instituto Rio Branco. Serviu na Secretaria do Estado e nas embaixadas em Lisboa, Caracas, Washington, Madri e Roma. Foi embaixador na Nigéria, em Portugal, na Colômbia e no Paraguai. Na operacionalização do ponto de vista do Brasil, no abrangente exercício do ofício diplomático, Alberto tornou-se um paradigma de tato, inteligência e zelo, que dele fizeram um dos grandes quadros do Itamaraty. Foi no período de sua vida activa diplomática que o conheci, dele me aproximei e tive a oportunidade de apreciar as suas altas qualidades.

Alberto foi, ao mesmo tempo, um intelectual de grande envergadura, e o que singularizou o seu percurso foi a fecunda convergência de sua vocação para a diplomacia com a sua vocação de grande intelectual. Em Alberto, essas duplas e constitutivas circunstâncias de seus caminhos apuradamente confluíram. O olhar do diplomata abriu oportunidades para observar o mundo a partir do Brasil e, numa dialética de complementaridade, observar o Brasil a partir do mundo.

Alberto observou que “o diplomata, como o poeta, trabalha com as palavras” (Costa e Silva 2002, 26). São palavras distintas cuja especificidade Alberto soube bem elaborar no seu percurso. Octavio Paz, que foi um grande poeta, um grande pensa-

Na operacionalização do ponto de vista do Brasil, no abrangente exercício do ofício diplomático, Alberto tornou-se um paradigma de tato, inteligência e zelo, que dele fizeram um dos grandes quadros do Itamaraty.

Celso Lafer é fundador do CEBRI. Serviu como ministro das Relações Exteriores em duas ocasiões (1992/2001-2002), assim como ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (1999). Foi embaixador do Brasil na ONU e na OMC em Genebra. É professor emérito da USP, do seu Instituto de Relações Internacionais e da sua Faculdade de Direito. Foi até recentemente presidente da Fapesp e integra o Conselho de Administração da Klabin.

dor e também um diplomata, cuja experiência do ofício alentou a sua obra, apontou em entrevista a Enrico Mario Santi (1994) que poesia e pensamento vivem em duas casas contíguas, mas entre elas existe um corredor que favorece a passagem de uma para a outra. Assim, os bons poetas frequentam o pensamento porque a boa poesia é lucidez. De maneira similar, o pensamento se alimenta da lucidez da boa poesia.

Foi o que ocorreu com o Alberto na especificidade do seu trânsito no qualificado uso da palavra. Daí o alcance que soube dar à diplomacia cultural como uma dimensão da política exterior brasileira, para a qual deu relevante contribuição na sua dupla condição de diplomata e pensador. Exemplificava como a cultura pode ser apreciada como convergência de influências e caminho para o entendimento.

Alberto organizou o volume *O Itamaraty na Cultura Brasileira*, publicado em 2001 na minha gestão no Ministério das Relações Exteriores. Os diplomatas lá analisados dedicaram-se, na diversidade de suas obras e na especificidade dos seus interesses, à ampliação da dimensão fundacional da diplomacia brasileira no plano cultural. Trata-se de uma dimensão, como destaquei no meu prefácio, permeada pelo desafiante tema da identidade nacional e da projeção internacional do que é o Brasil. Como diz Alberto na apresentação do volume, na prática do ofício o diplomata “é o que se representa”.

A representação é uma dimensão constitutiva da atividade de um diplomata, e Alberto inicia as suas considerações sobre o desafio da representação no teatro do mundo através da exegese do quadro de Hans Holbein *Os Embaixadores*. Destaca o pano de fundo do quadro, inter alia, grossos livros, cartas geográficas, um globo terrestre, uma luneta, um astrolábio, indicando assim que um diplomata deve olhar os astros e identificar os rumos do mundo para saber a que se ater, orteguianamente, no exercício de seu ofício.

A representação vai além da articulação e da negociação de interesses. Tem um componente de exprimir o potencial e a vis atractiva do que um país pode significar para os demais numa dada conjuntura histórica. Por isso, um diplomata deve conhecer bem o seu país para poder bem representá-lo. Essa foi uma característica da qualidade de Alberto no exercício do ofício de diplomata.

Alberto foi um paradigma de diplomata que elaborou, na sua prática e na sua reflexão, com saber, competência e originalidade, uma diplomacia da cultura e do conhecimento, que alargou os horizontes da política externa brasileira.

Cabe também a um diplomata, para valer-me da terminologia da Convenção de Viena, promover relações amistosas com o país no qual está acreditado e assim, na medida do possível, transformar fronteiras-separação em fronteiras-cooperação. Foi o que fez Alberto com gosto e dedicação nos países em que serviu.

Em síntese, Alberto foi um paradigma de diplomata que elaborou, na sua prática e na sua reflexão, com saber, competência e originalidade, uma diplomacia da cultura e do conhecimento, que alargou os horizontes da política externa brasileira. Faço estas considerações preliminares na perspectiva de um ex-ministro das Relações Exteriores para realçar o seu papel na diplomacia brasileira. É um ponto de partida para, como seu confrade na Academia Brasileira de Letras (ABL), ir além do que foi o seu gosto pelo ofício a que se dedicou por muitos anos e, desse modo, destacar o seu papel de grande intelectual e abrangente contribuição à cultura brasileira, que se alimentou da sua experiência de diplomata.

Como é sabido, a dedicação à África foi um tema recorrente do seu percurso de diplomata, que se adensou subsequentemente na sua condição de grande historiador, cabendo registrar que a abertura à África da política externa brasileira, iniciada na gestão do chanceler Mario Gibson Barbosa, muito deve à sua instigante inspiração.

A experiência do embaixador na Nigéria e no Benin, de 1979 a 1983, da qual guardou, como dizia, “gratidão enternecida”, foi um estímulo para aprofundar o seu interesse pela África e o seu entendimento de que “era necessário entender os africanos para melhor entender o Brasil”, nas palavras de Marina de Mello e Souza (2023) em recente artigo publicado na CEBRI-Revista.

A enorme erudição de Alberto sobre a África vivificou-se na Nigéria pela combinação da palavra escrita com o dia vivido. “Tornaram-se menos imprecisos os significados de certas palavras, de certos gestos, de certas festas, de certos costumes e de determinadas instituições e mais perceptíveis os seus ecos no Brasil e o ir e vir das ressonâncias por sobre as águas do Atlântico” (Silva 1992, 2), como disse com vocação fenomenológica no seu livro *A enxada e a lança: a África antes dos portugueses*.

Do que ele chamou “o vício da África” resultou uma excepcional obra de historiador que descortinou, com rigor e paixão, a História da África, a África no Brasil, o Brasil na África e a dinâmica do circuito da escravidão. Alberto, com seus generosos ensinamentos, trouxe a África como campo próprio de estudo em nosso país. A sua obra abre a nossa sensibilidade às memórias provenientes da África, que se somam, como ele diz, a outros enredos da vida brasileira – aos europeus, que sempre estiveram nos currículos de nossas escolas, e aos ameríndios, que neles deveriam estar. Desnecessário realçar a pertinência da obra de Alberto e sua visão para a agenda brasileira contemporânea.

Alberto dominava igualmente o papel do enredo europeu na vida brasileira. Portugal, de minha varanda (1999) é um admirável ensaio de Alberto, representativo de como sua perspectiva é a expressão do melhor da janela de um diplomata de cultura e de conhecimento. Portugal, onde serviu como jovem diplomata e depois como embaixador, foi um posto no qual a sua naturalidade na interação, tanto com os artistas e escritores portugueses, quanto com as muitas vertentes do seu universo político, lastreou-se no seu domínio do mundo lusitano – o de um país que “de certa forma e ao seu jeito inventou para a Europa os oceanos” (1999, 24).

As rotinas do dia a dia enquanto diplomata e da inserção de Portugal no mundo alimentou-se da aventura da sua sensibilidade cultural e política para intensificar e ampliar o diálogo Portugal-Brasil. Iluminou, com larga visada, as características da herança e da presença de Portugal no Brasil e do significado dos fluxos migratórios lusitanos para a construção da múltipla identidade do nosso país. Soube destacar, como grande intelectual, a relevância do idioma comum e do papel da língua portuguesa em Portugal e no Brasil, que nos singulariza e aproxima. Alargou esse horizonte para alcançar cinco países africanos que vivem as realidades das suas especificidades, para descortinar o potencial de concertação diplomático-cultural que amplia, com um toque próprio, o espaço do Brasil e de Portugal no mundo.

O espaço não me permite aflorar a amplitude dos caminhos intelectuais de Alberto, mas cabe destacar que tiveram um impacto irradiador com sua eleição para a Academia Brasileira de Letras e sua integração nas atividades da Casa de Machado de Assis, que presidiu com destaque. A presença de Alberto na ABL e as características agregadoras dos seus talentos e conhecimentos, do seu zelo pela instituição e da inteireza de sua personalidade, dele fizeram uma grande referência da Casa – um dos seus notáveis quadros – à semelhança do que ocorreu no Itamaraty. Com a eficaz sutileza de sua inspiração, a ABL, para falar com Bobbio, adquiriu a dimensão de um locus da política da cultura.

Permito-me finalizar, como seu confrade e admirador, realçando que as suas memórias são um dos pontos mais altos da memorialística brasileira. Espelho do Príncipe (1994), cujo subtítulo é ficções de memória, não é propriamente uma auto-

Alberto, com seus generosos ensinamentos, trouxe a África como campo próprio de estudo em nosso país. A sua obra abre a nossa sensibilidade às memórias provenientes da África, que se somam, como ele diz, a outros enredos da vida brasileira...

biografia. Refaz liricamente as vivas lembranças do seu passado de criança. É, como o qualificou Da. Gilda de Mello e Souza, “um solilóquio da infância”, que ela toma como um ritual de passagem, uma travessia da infância à idade adulta, na qual Alberto, com pequenos toques, de maneira única, vai “impondo uma visão nova das coisas, da sensibilidade da relação com as pessoas, do escoar do tempo.” Corresponde, para lembrar a sua condição de poeta, ao que disse com a virtude da simplicidade na abertura de seu poema Hoje: gaiola sem paisagem: “Nada quis ser, senão menino. Por dentro e por fora menino.” ■

Referências Bibliográficas

Lafer, Celso. 2023. "Alberto da Costa e Silva (1931-2023)". O Estado de S. Paulo, 17 de dezembro de 2023. <https://www.estadao.com.br/opiniao/celso-lafer/alberto-da-costa-e-silva-1931-2023/>.

Ortega Y Gasset, José. 1994. "El tema de nuestro tiempo". In *Obras Completas*, de José Ortega Y Gasset, v. 3. Madrid: Alianza.

Santi, Enrico Mario. 1994. "Conversar es humano, entrevista a Enrico Mario Santi, Miscelanea III – Entrevistas". In *Obras Completas*, de Enrico Mario Santi, vol. 15; México: Fondo de Cultura Económica.

Silva, Alberto da Costa e. 1962. *Carda, fia, doba e tece*. 1ª edição. Lisboa.

Silva, Alberto da Costa e. 1992. *A enxada e a lança. A África antes dos portugueses*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Silva, Alberto da Costa e. 1994. *Espelho do príncipe: ficções da memória*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Silva, Alberto da Costa e. 1999. "Portugal, de minha varanda". *Via Atlântica* 2 (1): 20-40. <https://doi.org/10.11606/va.v0i2.48731>.

Silva, Alberto da Costa e. 2002. "Diplomacia e cultura". In *O Itamaraty na cultura brasileira*, de Alberto da Costa e Silva. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora.

Souza, Marina de Mello e. 2023. "Os benefícios de um vício: Alberto da Costa e Silva e a África". *CEBRI-Revista* 2 (6): 192-199. <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.08.192-199.pt>.

Como citar: Lafer, Celso. 2024. "Alberto da Costa e Silva – 1931-2023". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 228-234.

To cite this work: Lafer, Celso, Nome. 2024. "Alberto da Costa e Silva – 1931-2023." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 9 (Jan-Mar): 228-234.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.09.07.01.228-234.pt>

Recebido: 29 de fevereiro de 2024

Aceito para publicação: 1 de março de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

CEBRI REVISTA
CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

cebri.org/revista