

Reorientação da política externa no 3º governo Lula? Continuidades e Mudanças

Eduardo Viola
Larissa Basso

Resumo

Nesse breve ensaio, analisamos os posicionamentos de política externa brasileira nesse início de 3º governo Lula em quatro temas: tendências geopolíticas amplas; mudança do clima e transição para o baixo carbono; Acordo Mercosul – União Europeia; América Latina; e foros multilaterais. Nosso foco é apresentar uma análise baseada em dados empíricos, identificando as continuidades e as mudanças em relação aos governos anteriores e aos dois primeiros governos Lula. A análise conclui que os posicionamentos não acompanham as mudanças ocorridas na geopolítica global dos últimos anos e são contraditórios em relação à transição para o baixo carbono e à defesa da democracia.

Abstract

In this brief essay, we analyze Brazil's foreign policy positions at the start of the third Lula administration in four areas: broad geopolitical trends; climate change and the transition to low carbon; the Mercosur-European Union agreement; Latin America; and multilateral forums. Our focus is to present an analysis based on empirical data, identifying continuities and changes in relation to previous governments and the

first two Lula administrations. The analysis concludes that the positions have not kept pace with the changes in global geopolitics in recent years and are contradictory in relation to the transition to low carbon and the defense of democracy.

O Brasil no contexto geopolítico atual: 2ª Guerra Fria, guerra Rússia vs. Ucrânia, arrefecimento da globalização econômica e abalos à democracia

O contexto geopolítico global atual é bastante complexo. Um dos efeitos da crise financeira internacional de 2008 foi colocar em questão o processo de globalização que estava em curso desde o final da Guerra Fria. A globalização econômica proporcionou enorme ganho em escala de produtividade e aumento de disponibilidade de bens que beneficiou a coletividade. Porém desigualmente. A reorganização da produção em cadeias globais de suprimento aumentou a assimetria da remuneração entre tecnologia, operação e matéria-prima; impactou relações sociais, e de maneira acentuada nas sociedades que não contavam com sistemas de bem-estar social desenvolvido. O consenso democrático perdeu terreno: com o aumento da incerteza e da instabilidade, os ataques ao diferente e o discursos “nós contra eles” tornaram-se mais disseminados. A pandemia Covid-19 ampliou esses efeitos.

Em paralelo, nas relações entre Estados Unidos e China, marcadas por combinação entre interdependência econômica e competição, a segunda passou a ganhar cada vez mais espaço, especialmente após a ascensão de Xi Jinping ao poder. Xi promoveu mudanças nas regras de sucessão do Partido Comunista e recrudescer o autoritarismo; a China atual é, em termos políticos, muito similar à da era de Mao – mas muito diferente em termos econômicos. A invasão da Ucrânia pela Rússia aprofundou os realinhamentos e trouxe a geopolítica novamente ao centro do debate.

A política externa de Bolsonaro posicionou-se nesse cenário com um discurso antiglobalista *à la* Trump. Defendia defesa de valores con-

servadores nos costumes – a favor da família com papéis tradicionais, da autoridade, do patriarcalismo e do individualismo –, mas manteve uma lógica de mercado nas relações econômicas. A ideologia criou embaraços importantes com parceiros-chave do Brasil, como a China, ao Bolsonaro criticar o sistema político chinês. No entanto o Itamaraty foi capaz de conter maiores danos, especialmente após a substituição de Ernesto Araújo por Carlos França no comando do Ministério. Os atritos entre a presidência e o MRE ficaram evidentes nos posicionamentos brasileiros em relação à guerra na Ucrânia. Bolsonaro visitou Putin dias antes da invasão e não se posicionou contra a invasão quando ela ocorreu. Porém, o Brasil condenou a invasão da Ucrânia na Assembleia Geral da ONU. Apesar disso, absteve-se na votação sobre a suspensão da Rússia no Conselho de Direitos Humanos da ONU, e não apoiou as sanções ocidentais contra a Rússia, mantendo as importações de fertilizantes russos e aumentando substancialmente as de petróleo.

Nesse cenário global, era esperado de Lula, visto internacionalmente como a antítese de Bolsonaro, um posicionamento claramente contra a invasão da Ucrânia e alinhado com os valores da democracia, um dos seus motes na campanha presidencial. No entanto, um posicionamento dessa natureza representaria uma mudança substancial em relação à política externa de seus 1º e 2º mandatos.

À época, a política externa brasileira era conduzida para priorizar o posicionamento do Brasil como líder de uma coalizão de economias emergentes, e a questão democrática não era considerada central. Há muitas evidências. Uma delas foi o apoio ao governo Chávez, da Venezuela – Lula inclusive atuou diretamente no Congresso para pedir a aprovação do acordo para que o país se tornasse membro pleno do Mercosul. Outra, a abstenção do Brasil na votação de resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU que pedia investigação sobre violação de direitos humanos no Sudão. E também a recepção a Mahmoud Ahmadinejad, presidente do Irã, cujo governo também era acusado de violar normas internacionais de direitos humanos.

As ameaças à democracia ganharam nuances dramáticas nos últimos anos, quando chegaram ao centro do sistema internacional. Sobem as votações de partidos extremistas; multiplicam-se as tentativas de rupturas institucionais desde dentro, erodindo gradualmente a democracia, ou de golpes cívico-militares, com no Brasil. A história, global e nacional, já demonstrou que a ameaça antidemocrática não deve ser subestimada. Em um cenário como este, a coerência de posicionamentos diplomáticos, bem como a convergência entre discurso e ação em política externa, é essencial.

Lula demonstra que não apreende o caráter das mudanças ocorridas no sistema internacional nos últimos vinte anos ao promover discursos em que demonstra apoio a regimes autocráticos, como fez diversas vezes em relação à guerra entre Rússia e Ucrânia. Equiparou país invasor e país invadido; argumentou que o Ocidente tem culpa pela continuação do conflito ao fornecer material bélico e ajuda financeira à Ucrânia. Além de prejudicar o posicionamento do Brasil no sistema internacional, essas declarações contrariam também a tradição diplomática do Brasil, que sempre defendeu o princípio de integridade territorial e a autodeterminação dos povos – inclusive em 2014, quando houve a invasão da Crimeia pela Rússia.

Para seguir, nesse início de século XXI, com independência e pragmatismo que caracterizam sua tradição diplomática, o Brasil precisa manter uma visão realista sobre seus recursos de poder e emitir posicionamentos mais assertivos na defesa das bases políticas e econômicas que fundamentam esses recursos.

O Brasil tem recursos de poder militar médios. As potências militares centrais são os Estados Unidos, seguidos de perto por China e Rússia e, mais atrás, União Europeia e Índia, que também têm recursos substanciais, inclusive nucleares. A política externa de Lula faria melhor uso da condição do Brasil de potência militar média ao manter-se equidistante das potências centrais nas questões militares ao mesmo tempo em que defende a democracia – sistema político que lhe dá base de existência.

Do ponto de vista econômico, o Brasil também tem expressão média em um sistema global ainda bastante interdependente e com dominância do Ocidente. A China ascende, mas ainda não compete em pé de igualdade com os EUA, seja em renda média per capita ou, principalmente, em domínio tecnológico de ponta. Nesse cenário, fazer o melhor uso de seus recursos de poder econômico significa, para o Brasil, manter suas relações com Pequim e outros parceiros comerciais, porém cessar discursos e posições de apoio geopolítico a China e Rússia. Também não contribui fazer uso do termo *Sul Global*, pois é um conceito impreciso, tanto do ponto de vista político quanto do econômico – dado que coloca juntos, no mesmo grupo, (i) países de renda média alta, de renda média baixa e de renda baixa e (ii) regimes de extrema autocracia (China, Arábia Saudita) até democracias liberais (Costa Rica, Chile e Uruguai).

Por outro lado, os maiores ativos de poder brasileiro são os ambientais, e, nesse início de governo, seguem ainda muito mal aproveitados.

Retomada parcial da política climática, mas transição vacilante para o baixo carbono

Um dos destaques do início do governo Lula foi a retomada e expansão das políticas de controle de desmatamento. No dia da posse, Lula assinou o Decreto 11.367/2023, que determina a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia legal, o PPCDAM, moldura regulatória que estruturou a redução das emissões brasileiras de gases de efeito estufa ocorridas entre 2004 e 2012; de seu equivalente para o Cerrado. E que sinaliza a criação de planos equivalentes para os demais biomas brasileiros¹.

1 O Brasil tem seis biomas oficiais: Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa. O PPCDAM estava em vigor desde 2004, mas teve a implementação reduzida entre 2016 e 2018 e suspensa no governo Bolsonaro.

O aumento do desmatamento na Amazônia durante a gestão Bolsonaro foi um dos temas que mais impactou a imagem do Brasil perante a comunidade internacional, particularmente perante os países do Ocidente Coletivo. A Amazônia tem um estoque de carbono equivalente a 12-14 anos de emissões globais – o maior estoque de carbono florestal ao lado da floresta boreal, que se estende pelos territórios de Rússia, países nórdicos, Canadá e Estados Unidos. A redução do desmatamento na Amazônia teve efeito real na redução das emissões globais. Por isso, o anúncio do governo brasileiro é fundamental – especialmente quando o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera é cada vez mais rápido, aumentando a intensidade das mudanças climáticas – e alavanca a reputação internacional do Brasil. Para ter efeitos no tempo, no entanto, precisa ser confirmado por ações consistentes na redução do desmatamento durante os próximos meses e anos.

Essas ações poderiam ser adotadas e implementadas em conjunto pelos países amazônicos via Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o que certamente ampliaria seu alcance e efetividade. A OTCA tem recursos financeiros para o combate do desmatamento, mas tem sido tomada por disputas internas desde sua criação, inclusive com posicionamento contrário do Brasil à entrada da França – que é país amazônico por conta da Guiana Francesa, seu departamento ultramarino – na organização. Se a política externa de Lula confirmar suas sinalizações iniciais de fortalecer a OTCA, os impactos serão bastante positivos. Porém, até o momento, há apenas retórica. A declaração final da IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes da OTCA, realizada por ocasião da Cúpula da Amazônia, em Belém, em agosto de 2023, é rica em declarações sobre fortalecimento institucional da OTCA e aprofundamento da cooperação entre os países-membros para proteção da floresta, mas não traz nenhuma medida concreta que indique a implementação dessa agenda nem aloca recursos financeiros: não adota metas comuns para alcançar desmatamento zero até 2030 e ignora a expansão da exploração de combustíveis fósseis na região – um ponto chave para a transição ao baixo carbono, como expomos abaixo. Mesmo se houvesse

medidas concretas incluindo metas quantitativas periódicas de redução do desmatamento, um problema fundamental é as capacidades estatais para implementar. Apenas Brasil tem boas capacidade estatais para uma rápida redução do desmatamento, os outros membros têm capacidades baixas (Colômbia, Peru, Equador) ou muito baixas (Venezuela, Guiana, Suriname, Bolívia).

Avançar a transição de baixo carbono no Brasil requer ir muito além de conter o desmatamento na Amazônia.

Em primeiro lugar, é preciso também conter o desmatamento no Cerrado. Os alertas do sistema DETER para desmatamento na Amazônia caíram 45% comparando os períodos Agosto-Dezembro/22 com Janeiro-Julho/23 – porém haviam aumentado 54% na comparação entre Agosto-Dezembro/21 e Agosto-Dezembro/22, representando uma queda de 7% entre Agosto-Dezembro/21 e Janeiro-Julho/23². Para o Cerrado, os alertas de desmatamento cresceram 21%³. Ao contrário da Amazônia, no Cerrado o desmatamento é, em sua maior parte, legal, visto que a lei permite percentagens mais altas de supressão de vegetação nativa nesse – e nos demais biomas – em comparação com o primeiro. Além disso, é desse bioma que sai a maior parte da produção agropecuária brasileira comercializada em cadeias globais de valor. As taxas de desmatamento no Cerrado nunca caíram, mesmo nos anos de redução do desmatamento na Amazônia – dado alarmante, mesmo que não tenha ganhado as manchetes, já que o desmatamento no Cerrado não tem, perante a opinião pública, nacional e internacional, o mesmo apelo. Conter o desmatamento no Cerrado requer a formulação de

2 Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), *Nota: Divulgação dos Dados do DETER*, de 03 de agosto de 2023. Disponível em <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/nota-sobre-divulgacao-dos-dados-do-deter>, acesso em 6 ago. 2023.

3 Agência Brasil, *Alertas de desmatamento batem recorde no Cerrado*, de 03 de agosto de 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/alertas-de-desmatamento-batem-recorde-no-cerrado#:~:text=Entre%20agosto%20de%202022%20e%20julho%20deste%20ano%2C%20o%20Deter,especialistas%2C%20%20C3%A9%20a%20reserva%20legal.>, acesso em 6 ago. 2023.

políticas estruturadas que considerem esses fatores, além da força de grupos ruralistas no Congresso Nacional. Infelizmente, essa pauta tem sido tratada de maneira igual por todos os governos brasileiros: nunca foi prioridade.

Outra pauta relevante é avançar a transição energética no Brasil. O país tem vantagem nessa agenda dada menor dependência dos combustíveis fósseis na produção de energia e, principalmente, eletricidade.

As fontes eólica e solar têm se mostrado muito competitivas no Brasil e contribuem para o aumento da participação das renováveis na matriz elétrica desde a segunda metade da década de 2010. Em 2022, hidrelétricas, eólica e solar contribuíram com 79,34% da eletricidade consumida no Brasil – se adicionada ao total a eletricidade proveniente da biomassa (cana de açúcar, lenha, lixívia e biodiesel) são adicionados, o total sobe para 87,44%⁴. No entanto, há grandes desafios técnicos e regulatórios para ampliar a participação dessas fontes no Brasil.

Primeiro, o Brasil carece de um sistema de redes inteligentes, que conecte as unidades produtoras e consiga responder à demanda por eletricidade em tempo real. Isso porque eólica e solar são fontes intermitentes, então seu aproveitamento ótimo depende de conectar as unidades geradoras – que tendem a ser descentralizadas, aproveitando o potencial eólico e solar – e consumidoras numa única rede. São necessários instalação de infraestrutura e de *hardwares* e *softwares* que aumentem a capacidade de processamento de dados.

Segundo, porque esse modelo altera a natureza do sistema de fornecimento elétrico no Brasil, que é centralizado. Por isso, são necessárias mudanças na operação e regulação dos mercados elétricos para incorporar os *prosumidores* – consumidores que também passam a gerar eletricidade e vender o excedente para a rede –; para repensar o papel de agentes como as distribuidoras e o operador nacional do sistema; para

4 Cálculos próprios, dados de BRASIL, Ministério de Minas e Energia. *Balanço Energético Nacional – séries históricas 1970-2022*. Disponível em <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>

inserir critérios de conteúdo de carbono na diferenciação de preço das fontes nos leilões e no preço final da eletricidade para o consumidor; e para desenvolver setores de indústria e serviços relacionados às novas fontes e tecnologias necessárias para a descarbonização.

Essa pauta tem ocupado pouco o debate público no Brasil em comparação com a potencial ampliação do papel do país na exploração de petróleo. E essa tendência vem desde os governos anteriores de Lula, quando as reservas do pré-sal foram descobertas.

À época, houve grande debate sobre a inconsistência dessa exploração por um governo que se dizia alinhado com a agenda climática, o que se repete agora, com a descoberta das reservas na margem equatorial, particularmente nos estados do Amapá e do Pará. A área é ambientalmente muito sensível, e a exploração pode acarretar graves danos à biodiversidade. O Ibama já emitiu parecer contra a licença para exploração, com base no risco ambiental. A Petrobras pressiona para liberar a exploração. É fato que o histórico da Petrobras em matéria de acidentes é bastante bom; portanto, é válido o argumento da empresa que pede a liberação da exploração com base nesse histórico. No entanto, o problema fundamental não é o risco de acidente ambiental, e, sim, o investimento – que é necessariamente de longo prazo, como todos os investimentos no setor energético – na exploração de uma fonte de energia fóssil, cuja exploração é a principal causa da mudança do clima e cuja demanda mundial está há poucos anos do pico.

O tema tem causado desgaste entre Lula e a ministra do meio ambiente Marina Silva, que foi uma das grandes avalistas da campanha presidencial de Lula e contribuiu para ampliar seu apelo para eleitores do centro democrático. O apoio de Marina foi condicionado à inserção, no programa de governo, de uma política climática consistente, que incluía, além do controle do desmatamento, um compromisso real com a transição energética. Ampliar a exploração de petróleo significa quebrar esse compromisso. O desgaste já repercutiu na transferência de atribuições que eram do MMA para outros ministérios – a gestão do Cadastro Ambiental Rural passou para o Ministério da Gestão e da Inovação em

Serviços Públicos, e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico passou a ser vinculada ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional⁵.

Além da exploração das reservas de petróleo recém-descobertas, vai também na contramão da transição ao baixo carbono a prática da Petrobras de reinjetar o gás natural, produto da exploração de petróleo, na bacia no pré-sal. Companhias de energia modernas aproveitam esse produto para geração de energia, inclusive para diminuir o uso do petróleo, que tem conteúdo de carbono muito mais alto do que o gás natural.

Uma terceira pauta na transição para o baixo carbono no Brasil é a política de industrialização verde – ou a ausência dela. Industrialização verde significa considerar o conteúdo de carbono da atividade industrial nas decisões de políticas para promoção industrial, privilegiando as iniciativas de baixo carbono. Em abril, foram reativadas as atividades do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial⁶, mas ainda não há implementação da industrialização verde. A única medida relevante implementada até o momento foi o programa de subsídios à compra de carros populares (de até R\$ 120 mil) novos, medida que está na contramão da agenda de descarbonização. A transição para o baixo carbono nas áreas urbanas passa pela expansão do uso do transporte coletivo, e não pelo incentivo à continuidade do transporte individual.

Obstáculos para assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul/União Europeia

O outro ponto relevante para a política externa brasileira atual é o Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia. O Acordo é negociado há mais de vinte anos: em dezembro de 1995, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre Mercosul e União Europeia; em junho de 1999, o objetivo de seguir as negociações de um

5 Medida Provisória 1154/2023, convertida na lei 14.600, de 19 de junho de 2023.

6 Decreto 11.482, de 06 de abril de 2023.

acordo em três pilares – comercial, político e de cooperação. Em 28 junho de 2019, foi anunciado que os parceiros haviam chegado a um consenso sobre o pilar comercial do Acordo. O Acordo ainda não entrou em vigor: está em fase de revisão técnica e jurídica, momento em que o conteúdo das cláusulas pode ser detalhado.

No âmbito desta revisão, a União Europeia propôs detalhamento de algumas cláusulas já acordadas entre as partes em temas ambientais, em razão de acontecimentos posteriores. Entre os pontos desse detalhamento, estão: reiterar o compromisso em combater o desmatamento ilegal e o comércio ilegal de madeira, além de promover produtos florestais sustentáveis, em linha com o que já consta no Acordo de Paris e na Declaração de Glasgow sobre Uso da Terra e Florestas, adotada em 2021; e o compromisso com o Marco Global Kunming-Montreal sobre Biodiversidade, adotado em dezembro de 2022 no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Lula tem criticado amplamente o documento de revisão proposto pela União Europeia, argumentando que impõe condições inaceitáveis pelo Brasil. No entanto os países do Mercosul e a União Europeia são signatários de todos os documentos citados, portanto já estão vinculados a esses compromissos. E, ao contrário do que alega Lula, o documento não cita a imposição de sanções ao não cumprimento das medidas. Portanto o posicionamento é bastante incoerente do ponto de vista formal.

Além disso, a União Europeia, por meio de forças políticas e da sociedade civil, é um dos atores que mais apoia os vetores de descarbonização brasileiros, inclusive por meio de doações para redução do desmatamento na Amazônia. Se a agenda é realmente cara ao presidente, como tem reiterado constantemente em seus discursos, seu posicionamento em relação ao documento proposto é politicamente pouco perspicaz.

De seu lado, Lula aproveitou o esse documento adicional para questionar os termos do Acordo em relação a compras governamentais. O Acordo assegura tratamento nacional aos fornecedores estrangeiros de bens e serviços contratados, via licitação, pela administração pública. Argumenta que o Acordo prejudica a adoção de política industrial bra-

sileira mais assertiva na proteção da indústria, e quer renegociar essas cláusulas.

Trata-se de outro posicionamento contraproducente, visto que revisão técnica e jurídica é diferente de renegociação dos termos do Acordo. Além disso, a maior parte dos especialistas discorda da interpretação de Lula, pois há inúmeras exceções ao tratamento nacional no texto acordado – inclusive em temas considerados sensíveis, como produtos e insumos da lista estratégica do Sistema Único de Saúde – e espaço para política industrial brasileira – como a autorização para dar 10-25% de margem de preferência para micro e pequenas empresas brasileiras.

Os imbróglis criados por esses posicionamentos refletem, novamente, a ambivalência que existe dentro do governo Lula e um descompasso entre sua interpretação do mundo e o estado do sistema internacional da atualidade. Um acordo com a União Europeia ampliaria o leque de parcerias brasileiras, especialmente porque a Europa perdeu terreno na balança comercial brasileira e nos investimentos estrangeiros recebidos pelo Brasil desde o início da negociação do Acordo Mercosul – União Europeia. Seria uma alternativa, ainda que de menor escala, às relações comerciais e financeiras com a China e aos Estados Unidos, aumentando, portanto, o substrato empírico para o posicionamento mais independente do Brasil no sistema internacional. Portanto seguir com o acordo vai ao encontro do interesse de uma diplomacia pragmática e independente, e não embargar essas negociações.

Destruindo parcerias?

Outra série de imbróglis é criada com posicionamentos do presidente Lula em relação a apoio a regimes autoritários na América Latina. É de longa data o apoio de Lula ao regime da Venezuela e de Cuba, apesar de seu caráter autocrático e das violações que cometem aos direitos humanos. Nesse 3º mandato, tem feito defesa contundente do regime da Nicarágua: solicitou que a Organização dos Estados Americanos (OEA) retirasse suas críticas às violações que vêm sen-

do cometidas pelo país da América Central; no Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil não aderiu a uma declaração conjunta, de mais de 50 países, que denuncia crimes do presidente Ortega contra os direitos humanos. Além disso, tem criticado abertamente a alguns líderes que se posicionam contra a invasão da Rússia à Ucrânia, como o presidente do Chile, Gabriel Boric – taxado por Lula de “jovem sequioso e apressado”.

As diferenças dos posicionamentos de esquerda democrática chilena e do apoio de Lula ao autoritarismo começam a prejudicar a imagem do Brasil no exterior como ator progressista. Prejudicam, também, a continuidade de agendas que poderiam ser comuns, como a reativação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a reconstrução da União de Nações Sul-Americanas – ambas iniciativas de política externa em seus 1º e 2º mandatos.

Novamente, escapam a Lula as substanciais mudanças no sistema internacional dos últimos anos. Uma coisa é a defesa da soberania nacional e autodeterminação dos povos; outra, bem diferente, é silenciar, em face de evidências contundentes, sobre agressões democráticas e de direitos humanos. Convocar a união das esquerdas latino-americanas para conter a expansão da direita autoritária implica posicionar-se de maneira coerente no tema – não basta apoiar a democracia apenas em âmbito nacional; é preciso também fazê-lo no sistema internacional.

Uma correção de rumos em relação a esses posicionamentos seria extremamente benéfica para expansão do prestígio brasileiro perante os vizinhos e possível apoio a pautas de interesse do Brasil.

Um exemplo é a entrada de novos membros na coalizão BRICS. A coalizão é utilizada pela China, que é o ator com muitíssimo mais poder internacional dentre os cinco BRICS, para expandir sua esfera de influência. Após a última reunião do grupo, em agosto de 2023, o aumento do poder chinês e a redução do poder brasileiro ficaram ainda mais evidente. Foram convidados a ingressar no bloco Argentina, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. O Brasil, no início, era contra uma expansão tão substancial – a quantidade de membros mais

que dobrou – de uma só vez; porém cedeu à pressão da China. O grupo passa a ter sete autocracias e apenas quatro democracias – África do Sul, Brasil, Índia e Argentina –, fortalecendo a hipótese de que será cada vez mais alinhado com o discurso antidemocrático e antiocidental. Ainda mais se a Argentina não ingressar de fato, visto que Bullrich ou Milei, candidatos com fortes chances de vencer as eleições presidenciais argentinas de 2023, ao contrário dos peronistas hoje no poder, se opõem a esse ingresso.

Outro exemplo é a postura brasileira no G20. O fórum está enfraquecido, diante da fragmentação geopolítica consolidada pela guerra da Ucrânia e o fato de que a China prioriza os BRICS – um ambiente que controla – em relação ao G20, onde é contida por G7 e União Europeia. Na ocasião da Cúpula do G20 em setembro de 2023, nem Xi Jinping nem Putin estiveram presentes. Na ocasião, Lula posicionou-se contra o mandato de prisão de Putin emitido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) em razão de crimes contra a humanidade na guerra da Ucrânia; falou que Putin poderia vir ao Rio para a Cúpula de 2024 sem risco de ser preso, o que não é verdade, visto que o Brasil aderiu ao Protocolo de Roma e aceitou a jurisdição do TPI; e, quando alertado sobre esse fato, disse que Brasil poderia rever sua adesão ao TPI, já que atenderia apenas aos interesses das grandes potências.

São falas preocupantes, de gravidade máxima. Lula contradiz seus posicionamentos no 1º e 2º mandatos. O Brasil aceita a jurisdição do TPI desde 2022, quando ratificou o Protocolo de Roma – que passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro com força equivalente a de norma constitucional, em razão de seu caráter de proteção dos direitos humanos. E foi Lula quem indicou Silvia Steiner, a primeira juíza brasileira no TPI em 2003. Demonstra que não tem convicção democrática como fez crer nas eleições de 2022. A falta de coerência entre ter buscado ativamente os votos dos eleitores do centro democrático e o apoio das democracias ocidentais – ambos fundamentais para sua vitória em 2022 – e os discursos antidemocráticos após o início do 3º mandato são evidências disso.

Seria mais coerente que o Brasil tenha a um posicionamento de defesa da democracia e dos direitos humanos nos âmbitos interno e internacional, estancando o alinhamento brasileiro com autocracias e construindo pontes com a esquerda democrática e regimes de centro-direita democráticos, na América Latina e no resto do mundo.

O Brasil em cima do muro: discurso ambivalente nos foros multilaterais

Por fim, não podemos deixar de citar o peso dos posicionamentos brasileiros ambivalentes em foros multilaterais. O Brasil tem tradição diplomática de apoio ao multilateralismo. Nos foros comerciais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), tem seguido a tradição, tendo sido inclusive um dos membros mais ativos no sistema de solução de controvérsias da organização. No entanto, tem postura diferente em outros fóruns. Um exemplo são os posicionamentos brasileiros no regime internacional de mudança climática.

Por um lado, o discurso brasileiro defende que a mudança climática é agenda prioritária em razão de sua importância para a humanidade, e que todos os países devem contribuir para a solução do problema. Por outro lado, insiste numa abordagem muito radical do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. De acordo com esse princípio, todos os países devem contribuir para a mitigação da mudança climática, mas de acordo com suas responsabilidades históricas – que seriam menores para países de renda per capita média em comparação com os de renda alta, já que os últimos emitem carbono desde a Revolução Industrial no século XIX.

No entanto o Brasil é o quarto país atrás de Estados Unidos, China e Rússia – que mais emitiu CO₂ desde 1850, 4,5% de todas as emissões de carbono do mundo⁷. Ainda que tenha começado a emitir depois

7 Carbon Brief, *Which countries are historically responsible for climate change?* Análise, 05 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.carbonbrief.org/analysis>

dos demais, as emissões do Brasil foram altíssimas em curto período de tempo em razão das altas taxas de desmatamento: foram 112,9 bilhões de toneladas de CO₂ emitidas pelo Brasil, e, desses, 96,9 bilhões foram provenientes da derrubada de florestas. Portanto o Brasil tem dívida climática, e não crédito, como quer fazer crer o discurso oficial; a responsabilidade diferenciada do Brasil é alta e deveria acompanhar essa dívida. O discurso brasileiro deveria ser revisado para incorporar os fatos, tornando-se coerente tanto do ponto de vista histórico como do ponto de vista da justiça em relação aos países que emitem menos, como as economias de menor desenvolvimento relativo – agenda diuturnamente citada no governo atual e nos governos anteriores de Lula e Rousseff.

A mesma ambivalência é observada em relação a outras questões ambientais fundamentais. Por um lado, o Brasil é membro ativo e signatário das obrigações na Convenção sobre Diversidade Biológica, inclusive o Marco Global Kunming-Montreal sobre Biodiversidade. Cientistas e sociedade civil brasileiras têm tido protagonismo nas negociações sobre proteção dos oceanos. De outro lado, têm havido retrocessos no Brasil em relação à contaminação química e poluição – exemplos são a liberação do uso de agrotóxicos durante a administração Bolsonaro; e a aprovação, em 2018, da Resolução CONAMA 491/2018, com critérios para aferição da poluição do ar muito abaixo dos limites estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde. O governo Lula ainda não se posicionou sobre esses temas, que são fundamentais, pois estão relacionados aos limites planetários para uma existência segura no planeta⁸.

-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/#:~:text=Carbon%20Brief's%20analysis%20of%20this,emissions%20and%20sinks%20each%20year., acesso em 6 ago. 2023.

8 Detalhes em <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.

Conclusões

Em resumo, falta à política externa de Lula nesse início de 3º mandato a coerência esperada de um país que quer construir sua reputação de democracia pragmática e independente, alinhada à defesa do interesse coletivo comum no século XXI. Em um cenário internacional de real ameaça democrática, aumento das incertezas sistêmicas e aceleração dos eventos climáticos extremos, que colocam em risco a existência segura no planeta, é necessário discursar e agir de maneira concertada na direção da cooperação, do diálogo e da construção de parcerias, sem autorizar, de maneira aberta ou tácita, o retrocesso ao autoritarismo, ao “nós contra eles” e à negligência do meio ambiente. Oxalá uma correção de rumos esteja no horizonte da diplomacia nacional.

Eduardo Viola é Professor da Escola de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas e professor titular aposentado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília; Pesquisador Sênior do Instituto de Estudos Avançados da USP, pesquisador 1B do CNPq e Co-chair do Research Committee “Economia Política Internacional” da *International Political Science Association* (IPSA) .

Larissa Basso é Pesquisadora da rede *Earth Systems Governance*.