

2

Novos rumos da Política Externa Brasileira



Os redirecionamentos da política externa no novo governo Lula

Paulo Afonso Velasco Júnior

Reorientação da política externa no 3º governo Lula?

Continuidades e Mudanças

Eduardo Viola

Larissa Basso

Situação atual do acordo comercial Mercosul-União Europeia e o Brasil

Miriam Gomes Saraiva

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

O Brasil nos BRICS: trajetória e desafios

Ana Garcia

Daniel Lannes

André Rezende

A administração Lula e a possibilidade em ressignificar as relações Brasil-África

Anselmo Otavio

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

Marcelo M. Valença

Luiza Bizzo Affonso

A criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA: cooperação entre países amazônicos

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Carla Cristina Alves Torquato

Priscila Kryz Morrow Coelho Resende

Cristiniana Cavalcanti Freire

A presença do Brasil em fóruns multilaterais: histórico e perspectivas para o novo governo

Marianna Albuquerque

Cadernos **2**

ANO XXIV
2023

Adenauer

Novos rumos da Política Externa Brasileira

EDITORA RESPONSÁVEL

Susanne Käss

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho
Estevão de Rezende Martins
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xxiv (2023), nº2
Novos rumos da Política Externa Brasileira
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2023.
ISBN 978-65-89432-37-1

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não necessariamente representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil
Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 9 **Os redirecionamentos da política externa no novo governo Lula**
Paulo Afonso Velasco Júnior
- 29 **Reorientação da política externa no 3º governo Lula?
Continuidades e Mudanças**
Eduardo Viola
Larissa Basso
- 47 **Situação atual do acordo comercial Mercosul–União Europeia
e o Brasil**
Miriam Gomes Saraiva
Ana Paula Marino de Sant’Anna Reis
- 63 **O Brasil nos BRICS: trajetória e desafios**
Ana Garcia
Daniel Lannes
André Rezende
- 81 **A administração Lula e a possibilidade em ressignificar
as relações Brasil-África**
Anselmo Otavio
- 97 **A ZOPACAS e sua relação com a política externa brasileira:
promessas, turbulências e oportunidades no novo Governo
Lula da Silva**
Marcelo M. Valença
Luiza Bizzo Affonso

**115 A criação da Organização do Tratado de Cooperação
Amazônica – OTCA: cooperação entre países amazônicos**

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho
Carla Cristina Alves Torquato
Priscila Krys Morrow Coelho Resende
Cristiniana Cavalcanti Freire

**133 A presença do Brasil em fóruns multilaterais:
histórico e perspectivas para o novo governo**

Marianna Albuquerque

Apresentação

A atuação do governo brasileiro em seu início evidencia mudanças de rumo em diversos setores. No conjunto de mudanças em curso, a política externa tem sido objeto de especial atenção nos primeiros meses do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, incluindo o posicionamento do país na comunidade internacional, em relação às organizações internacionais assim como acerca de temas de repercussão global, constituindo uma guinada em relação ao governo anterior. No atual cenário, uma nova orientação vem sendo estabelecida, incluindo as relações bilaterais com países que, embora possuíssem um histórico de parcerias e proximidade em relação ao Brasil, nos últimos quatro anos, em alguns casos, experimentaram um cenário distinto.

Lula empreende esforços no sentido de recolocar o Brasil no cenário internacional, nos fóruns internacionais como um ator relevante, depois de quatro anos de uma agenda do governo anterior que não apontava para a busca de protagonismo em termos de política exterior. Temos por um lado o esforço de construção de um legado, na busca por uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, e por outro uma movimentação no sentido de recuperar a credibilidade do Brasil junto à comunidade internacional. Os esforços de Lula para colaborar ativamente em negociações de paz na guerra da Ucrânia evidenciam a busca por protagonismo.

Para a obtenção dos resultados almejados no âmbito da política externa, o governo brasileiro tem diante de si diversos desafios, tanto no âmbito interno quanto no plano internacional. Internamente existe a

necessidade de lidar com a oposição e estabelecer condições mínimas para votar os projetos de interesse do governo, somada à necessidade de lidar com a polarização que persiste na sociedade, não obstante resultados positivos nas pesquisas mais recentes sobre a avaliação do governo, assim como desafios econômicos e a complexidade em realizar mudanças nos ministérios, estas são algumas das questões a serem enfrentadas. No plano internacional, temos a guerra da Ucrânia, as mudanças climáticas, o papel dos países do Sul Global diante das grandes questões globais e a crise na ordem internacional como alguns dos principais desafios a vencer no reordenamento da política externa brasileira.

O segundo número de 2023 da série Cadernos Adenauer é dedicado ao tema das mudanças na política externa brasileira, e traz um conjunto de análises sobre alguns dos principais tópicos relacionados à agenda externa, a fim de colaborar no debate sobre os seus atuais rumos. Esta publicação contém oito capítulos dedicados aos seguintes assuntos: o redirecionamento da política externa no terceiro mandato de Lula, a atual situação do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, o papel do Brasil no contexto dos BRICS, as relações entre o Brasil e o continente africano, a política externa brasileira no contexto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a presença do Brasil nas organizações internacionais. Esperamos que o novo número da série Cadernos Adenauer possa contribuir para as discussões sobre a política externa brasileira na atualidade, boa leitura!

SUSANNE KÄSS

Representante interina da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Os redirecionamentos da política externa no novo governo Lula

Paulo Afonso Velasco Júnior

Resumo

A política externa do novo governo Lula tem priorizado o resgate da credibilidade internacional do Brasil, bem como a retomada da projeção do país na cena global. Para tanto, tem havido uma aposta na participação do presidente em reuniões de cúpula e encontros bilaterais de alto nível com grandes lideranças globais. É marcante também o desafio do Brasil de equilibrar-se em um mundo marcado por divisões e disputas cada vez mais agudas e profundas, em muito agravadas pelo contexto da guerra na Ucrânia. Do ponto de vista temático, há grandes semelhanças com as ênfases promovidas durante os mandatos do presidente nos anos 2000, especialmente o combate à fome e à pobreza e a construção de uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica. Tem sido notável, outrossim, o foco na temática ambiental e no desenvolvimento sustentável, considerando-se os sérios problemas enfrentados pelo Brasil em questões como o desmatamento amazônico e de outros biomas, que em muito constroem a imagem internacional do país.

Abstract

The foreign policy of the new Lula administration has prioritized the recovery of Brazil's international credibility, as well as the resumption of the country's projection on the global stage. To this end, there has been a

focus on the president's participation in summit meetings and high-level bilateral meetings with major global leaders. Brazil's challenge to balance itself in a world marked by increasingly sharp and deep divisions and disputes, which have been aggravated by the war in Ukraine, is also noteworthy. From a thematic point of view, there are great similarities with the emphases promoted during the president's terms in office in the 2000s, especially the fight against hunger and poverty and the construction of a fairer and less asymmetrical international order. There has also been a notable focus on the environment and sustainable development, given the serious problems Brazil faces with issues such as deforestation in the Amazon and other biomes, which are very damaging to the country's international image.

Introdução

Em seu discurso logo após a confirmação da vitória nas urnas, o presidente Lula da Silva afirmou que o mundo estava com saudades do Brasil. De fato, ao longo de toda a última década o Brasil revelou um perfil mais tímido e acanhado na cena internacional, reflexo das instabilidades políticas e econômicas domésticas, mas também do relativo desinteresse ou descaso de seus governantes pela política externa.

Com o governo Bolsonaro, ainda pior, percebeu-se um país à deriva nos espaços internacionais, assumindo posturas erráticas e incompatíveis com suas melhores tradições diplomáticas. Foi desastroso ver o Itamaraty ficar por mais de dois anos sob o comando de liderança permeável a histrionismos ideológicos e entusiasta de agendas conspiratórias contra um suposto globalismo hostil aos valores ocidentais e cristãos. De fato, diversas posições assumidas pelo Brasil no plano internacional, bem como ações domésticas levadas a cabo pelo governo Bolsonaro tiveram impacto muito nocivo sobre a imagem do país. O negacionismo climático, a indiferença em face do desmatamento amazônico, a irresponsabilidade no enfrentamento da pandemia e a adoção de um viés extremamente conservador no Conselho de Diretos

Humanos da ONU, com o apoio a visões anacrônicas sobre a família e a postura defensiva em agendas como orientação sexual, identidade de gênero e direitos sexuais e reprodutivos, são apenas alguns dos exemplos de atitudes que chacoalharam a tradicional legitimidade e credibilidade do país no exterior.

Foi lamentável ver, outrossim, o país apequenar-se em posições alinhadas com os excessos do então presidente dos EUA Donald Trump, seja nas críticas infundadas ao multilateralismo e às organizações internacionais, seja na renúncia ao tradicional universalismo das nossas relações externas. O Brasil apostou por um obscurantismo diplomático que nos afastou de parceiros tradicionais da América Latina, como a Argentina, e acabou por nos conduzir à condição de pária internacional, notadamente na agenda ambiental onde voltamos a ser tachados de vilões.

Assim, dentre os diversos desafios que se apresentam para o novo governo Lula, cabe reconstruir uma política externa que foi deixada em frangalhos, bem como recuperar a credibilidade internacional minada após embates infrutíferos e irresponsáveis com lideranças internacionais como o presidente francês Emmanuel Macron, além dos já citados discursos negacionistas acerca da crise climática e da pandemia.

Neste primeiro ano de governo, o presidente Lula tem encontrado, contudo, uma dinâmica doméstica e internacional muito mais adversa do que aquela de 2003, quando assumiu o Planalto pela primeira vez. Internamente, em paralelo à aguda divisão e polarização da sociedade demonstrada nas urnas, têm sido marcantes as dificuldades para formar uma base sólida e confiável no parlamento, com algumas derrotas em votações importantes. Na dimensão externa, a guerra da Ucrânia, combinada com uma inflação global elevada e a ameaça de uma recessão nos EUA e em parte da Europa, além da desaceleração econômica da China, em nada têm a ver com os ventos positivos que sopraram nos anos 2000, marcados pela ascensão do sul-global e pelo boom das commodities puxados pelo crescimento chinês.

Apesar das dificuldades conjunturais evidentes, percebe-se uma política externa compatível com os pilares e tradições consolidados ao lon-

go de décadas e ávida por devolver o Brasil a uma posição de destaque e proeminência na região e no mundo. O país tem buscado reassumir um lugar à mesa, ao lado de grandes potências do Norte e do Sul global, para lidar com os desafios climáticos, bem como com as mazelas provocadas pela pobreza e pela fome. São poucos os Estados no mundo com capacidade de dialogar de forma estreita e profícua com Rússia e Ucrânia, Israel e Palestina, Estados Unidos e Irã, mas o Brasil de Lula já o fez no passado e tem tentado reproduzir a mesma prática.

Os desafios da conjuntura atual

O ano de 2022 ficará marcado pela guerra na Ucrânia, que ainda parece longe do fim, mas também por um conjunto amplo de crises que revelam um cenário bastante sombrio para a política internacional. A crise climática, por exemplo, segue seu curso impiedosamente, enquanto os países mantêm uma absoluta falta de ambição em eliminar o uso de combustíveis fósseis, principal fonte de emissão de gases de efeito estufa. Nesse contexto, eventos extremos seguem se sucedendo, cobrando milhares de vidas e deixando dramáticos rastros de destruição pelo mundo.

Em paralelo, na questão energética, verifica-se também uma crise, provocada pelo custo crescente dos hidrocarbonetos na esteira do conflito ucraniano, o que contribuiu para o surto inflacionário que ameaçou e ainda ameaça parte da economia global, com as maiores taxas dos últimos quarenta anos em boa parte dos países desenvolvidos.

O mundo também se viu às voltas com uma crise alimentar severa, agravada pela guerra na Ucrânia e as restrições às exportações de grãos russos e ucranianos. Ademais, a elevação nos custos de fertilizantes gerada pelo conflito também pressiona o preço dos alimentos e produtos agrícolas mundo afora, constituindo mais um fator para o avanço da inflação global. A fome crônica torna ainda mais complexas as crises humanitárias que continuam a ameaçar a sobrevivência de milhões de pessoas em zonas de conflito espalhadas pelo planeta, como Congo ou Etiópia, ou áreas marcadas por perseguições e atrocidades, como

Mianmar e Afeganistão. O número de migrantes forçados e refugiados ao longo do ano foi alarmante, inclusive pelos milhões de ucranianos que foram obrigados a deixar suas casas e o país logo no início da ofensiva russa.

Para a América Latina, o ano de 2022 tampouco deixará saudades, revelando um cenário marcado por graves instabilidades políticas e econômicas que mais uma vez convulsionaram a região. A Venezuela segue à deriva sob o governo despótico de Maduro, apesar de acenos vindos dos Estados Unidos e da União Europeia que cobiçam o petróleo do país caribenho em meio à disparada no preço dos combustíveis no mundo. Nayib Bukele deu continuidade à sua aventura autoritária em El Salvador e o Peru manteve a rotina de derrubar (ou prender) os presidentes ao sabor dos caprichos do Parlamento. A Argentina de Alberto Fernández terminou o ano como campeã mundial de futebol, mas com uma inflação que ronda os 100% anuais e uma crise socioeconômica perene sem solução à vista.

Nesse contexto desafiador na região e no mundo, o Brasil continuou ocupando um papel marginal na política internacional durante o último ano da gestão Bolsonaro, tachado de pária ambiental e ignorado pelas principais lideranças globais. Não é um acaso, portanto, que o novo presidente Lula tenha reativado a sua conhecida diplomacia presidencial, tendo passado cerca de 20% do tempo em viagens ao exterior com o propósito de resgatar o diálogo com grandes lideranças, bem como a presença do país como *player* ativo e destacado em agendas variadas como a questão ambiental e climática, mas também a construção de uma nova arquitetura financeira global, o combate à pobreza e às desigualdades, a busca pelo desenvolvimento integral dos povos e o relançamento e reforço da integração latino-americana e sul-americana.

A busca por um equilíbrio difícil

No capítulo da guerra na Ucrânia, o Brasil opta por uma postura mais equilibrada em favor da busca por uma solução negociada,

embora tenha condenado a invasão russa, por considerá-la contrária ao direito internacional e atentatória contra os princípios de soberania, não intervenção e integridade territorial. Assim, a diplomacia brasileira tem resistido às pressões de parceiros europeus e dos Estados Unidos para o envio de armamento à Ucrânia, bem como mantém-se distante da política de sanções e isolamento da Rússia. O novo governo Lula tem insistido, inclusive, na necessidade de se atuar em favor de uma “paz abrangente, justa, e duradoura”, com a possível mediação do país ao lado de outros como México, Índia, África do Sul e Emirados Árabes.

O Brasil tem, de fato, larga tradição em defesa da paz e da solução pacífica de controvérsias, desempenhando papel relevante na mediação de conflitos, mas essencialmente no espaço latino-americano. Uma disputa entre Rússia e Ucrânia parece extrapolar as capacidades do país, até por ocorrer em geografia distante da nossa influência e protagonismo, algo semelhante ao que se dá na questão israelo-palestina, onde também já nos colocamos diversas vezes como potenciais mediadores, sobretudo nos primeiros mandatos do presidente Lula nos anos 2000, mas nunca tivemos qualquer incidência maior. De qualquer forma e apesar de todas as dificuldades, vale o esforço em favor da criação de espaços de diálogo e entendimento entre as partes beligerantes, além de o Brasil ter boas relações com ambos os lados.

Para além da estrita questão da guerra, o Brasil de Lula não tem interesse em escolher um lado na disputa global que se aprofunda entre Estados Unidos e China. Na verdade, as melhores tradições diplomáticas do país apontam para a necessidade de se buscar uma relação de confiança com ambos os lados, sem alinhamentos automáticos a quem quer que seja. Os Estados Unidos de Biden podem ser muito úteis para o Brasil na defesa da democracia, especialmente nos tempos sombrios que correm de extremismo político em ambos os países, e também na agenda ambiental, onde os norte-americanos se comprometeram a participar do Fundo Amazônia durante a visita de Lula a Washington em fevereiro de 2023.

A China, por sua vez, é o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009 e mostra-se muito relevante em investimentos e financiamentos para a economia brasileira. Ademais, compartilha com o governo Lula o interesse em construir uma ordem internacional mais justa e inclusiva, onde haja maior voz e participação dos países do sul global. Foros como o BRICS e a ênfase na cooperação sul-sul voltam a ganhar maior relevância com o novo governo brasileiro e têm na China um natural aliado. A viagem de Lula a Beijing em abril de 2023, aliás, teve uma agenda e alcance muito mais amplos do que a realizada aos Estados Unidos, além de contar com uma comitiva maior, com amplo número de ministros e autoridades, bem como de empresários interessados em aprofundar negócios e identificar oportunidades no mercado chinês.

A administração Lula revela pragmatismo em um mundo crescentemente pós-ocidental, consciente de que o Brasil não pode renunciar às parcerias com países como China e Rússia, mesmo que haja divergências agudas em valores e princípios. Ao mesmo tempo, é imperativo conseguir preservar as parcerias tradicionais com o norte global, mas sem subordinação ou subserviência. O governo atual parece saber bem que esse é o único caminho possível para um país sem excedentes de poder como o Brasil e historicamente assentado no compromisso com uma inserção internacional universalista.

A diplomacia presidencial e seus riscos

Em maio, o presidente brasileiro participou da cúpula do G7 em Hiroshima, foro no qual era figura frequente durante os anos 2000 em um contexto marcado pelo aumento da envergadura internacional brasileira e por maior influência dos países do Sul global. Desta vez, o contexto mostrava-se muito mais desafiador, a começar pela maior complexidade de um mundo marcado pelas disputas entre China e Estados Unidos e pela dramática guerra na Ucrânia.

Coube ao líder brasileiro aproveitar-se da vitrine do G7 para revelar ao mundo um ativo engajamento em pautas como a defesa do meio am-

biente e o compromisso com a agenda do desenvolvimento e do combate à pobreza, além de pressionar pela democratização dos foros multilaterais, especialmente a reforma do Conselho de Segurança, causa antiga e tradicional para a diplomacia brasileira. De última hora, contudo, o comparecimento surpresa do presidente Zelensky causou certo mal-estar na delegação brasileira, que subitamente se viu pressionada por um encontro entre Lula e o líder ucraniano. Por fim, alegando-se incompatibilidade de agendas, não houve a conversa entre os presidentes e ficou a nítida sensação de certa má vontade em viabilizar a reunião bilateral.

Havia, no entanto, em Hiroshima outros países emergentes convidados para a cúpula e que também divergem das posições ocidentais na guerra, como a Índia e a Indonésia. Diferentemente da postura do presidente brasileiro, contudo, Joko Widodo, presidente da Indonésia, e Narendra Modi, primeiro-ministro indiano, mantiveram encontros bilaterais com Zelensky durante a Cúpula do G7. Assim, foi visível o isolamento do presidente brasileiro no tema e o saldo do “não encontro” entre Lula e Zelensky foi o encolhimento das possibilidades de o Brasil ocupar um papel mais assertivo na busca por uma solução negociada para o conflito. O sonho de ganharmos protagonismo atuando como mediadores em um grupo pela paz ficou mais distante depois de Hiroshima.

Em maio, chamou a atenção também o encontro em Brasília entre Lula e o presidente venezuelano Nicolás Maduro, até bem pouco tempo proibido de ingressar em território brasileiro. Na conversa entre ambos, Lula não se limitou a defender o governo Maduro e sua suposta legitimidade democrática, mas afirmou que os adversários ‘terão que pedir desculpas pelo estrago’ causado no país vizinho. A narrativa reforça a impressão de que as agruras e o caos instalados na Venezuela explicam-se exclusivamente pela ingerência externa e pelas sanções norte-americanas contra o país, como se não houvesse a incidência de outras variáveis preocupantes como a deterioração das franquias democráticas com ativa perseguição aos opositores e desmandos desastrosos na gestão macroeconômica do país.

Importa reconhecer, portanto, que no afã de ganhar protagonismo e visibilidade internacional, Lula vem combinando importantes e necessários encontros presidenciais com declarações controversas e narrativas temerárias que elevam os riscos para um país que, conforme já afirmado, não tem excedentes de poder e precisa se equilibrar entre velhos aliados ocidentais e estratégicos parceiros do Sul global.

A aposta pela região

Nos anos 2000, em um cenário marcado pela chamada “onda rosa”, com as agendas sociais domésticas e a ênfase em políticas redistributivas dos governos progressistas transbordando para a esfera integradora, abriu-se espaço para um regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007) representado pela Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), lançada em 2004 na III Cúpula Sul-Americana realizada em Cusco e posteriormente na própria União de Nações Sul-americanas.

Assim, desde o início dos anos 2000, houve uma mudança no perfil de regionalismo¹ defendido pelo Brasil para a América do Sul, apoiando-se a configuração de um espaço regional gerador de prosperidade, bem-estar e justiça social, para o qual convergem os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento e se reforçam mutuamente. Tudo isso também ajudaria a legitimar o país na região, mostrando-se muito mais comprometido com agendas de integração que, indo além do livre comércio, contribuiriam para o desenvolvimento integral dos povos e para a redução das assimetrias econômicas entre vizinhos.

Importante reconhecer, por fim, que a UNASUL atravessou período de ocaso na segunda metade dos anos 2010, sobretudo pela chegada ao poder de governos com inclinações ideológicas distintas que em pouco convergiam com a lógica de um regionalismo pós-hegemônico. Assim,

1 Diferentemente do regionalismo aberto (CEPAL, 1994) que prevaleceu nos anos 1990, nos anos 2000 adota-se um regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007) ou pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), com agenda plural e multidimensional de integração, indo muito além da dimensão estritamente comercial.

houve falta de coesão no enfrentamento da crise venezuelana e também na escolha de um novo secretário-geral após a saída de Ernesto Samper em 2017, fatores que culminaram na retirada temporária de seis membros em 2018 e que acabou sendo definitiva em 2019, com a denúncia do Tratado de Brasília.

Em paralelo, foi lançado o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), sob a liderança de Chile e Colômbia em 2019, mas sem a mesma representatividade ou envergadura institucional. Desde 2020 até o recente anúncio das voltas de Argentina e Brasil, a UNASUL ficou paralisada, contando, em tese, com a participação de apenas Venezuela, Bolívia, Guiana e Suriname.

A importância do esforço de resgate da UNASUL pelo Brasil pode ser reconhecida a partir da observância do próprio Tratado de Brasília de 2008, seu documento constitutivo, que se compromete em “avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos”. É evidente que a aposta da UNASUL pela promoção do desenvolvimento integral dos povos sul-americanos mostra-se algo absolutamente coerente com as prioridades do novo governo brasileiro. Até agora, contudo, apesar da importante cúpula realizada em Brasília no final de maio, não houve ainda decisões concretas para a efetiva reativação da velha UNASUL ou para a criação de algum outro espaço de concertação e coordenação representativo em âmbito subregional, mesmo que com menor institucionalização.

A volta dos autonomistas

Durante longo tempo, prevaleceu nos estudos de política externa brasileira a premissa ontológica dos realistas, para quem se assume o reconhecimento do Estado como um ator coeso e autônomo, devendo a política externa, como política de Estado por excelência, ocupar um lugar especial, distante das sociedades nacionais, impermeável a conflitos ou divisões internas. Só assim seria possível buscar o interesse nacional, percebido como sinônimo do interesse do Estado. Pode-se aplicar

aqui a oposição weberiana entre política e burocracia, sendo a primeira a arena própria para os interesses em conflito e das facções e a segunda o espaço marcado por uma concepção abrangente de interesse público, buscado a partir de cálculos objetivos, pragmáticos e bem fundamentados (LIMA, 2000).

Conforme afirma Lima (2000), “para os autores realistas, a ‘boa política externa’ é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos ‘verdadeiros estadistas’, intérpretes da vontade nacional, e cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia” (LIMA, 2000, p. 274). A partir dessa percepção consolidou-se a crença na insularidade burocrática do Itamaraty diante das pressões sociais e políticas da nação, necessária para a garantia da política externa como política de Estado e para a preservação das boas práticas e tradições construídas ao longo das décadas.

Mais recentemente, contudo, percebe-se fenômeno importante na política externa brasileira que Dawisson Belém Lopes (2020) tem caracterizado como pós-diplomacia. Trata-se da perda do monopólio do Itamaraty, algo que se mostra compatível com a própria politização e democratização da política externa, bem como sua percepção como política pública. Se por um lado o fenômeno acaba por introduzir novos atores democratizando o processo, por outro, há mais dificuldade na formulação de uma política externa consistente e coerente.

A pós-diplomacia não foi, em absoluto, particularidade do Governo Bolsonaro, mas, segundo Dawisson Belém Lopes (2020), o desgaste causado pela atuação do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo tendeu a aprofundar o fenômeno, abrindo, cada vez mais, as portas para que outros atores atuassem na política externa. Uma das fontes de tais desgastes teria sido o discurso antiglobalista e a adesão automática à pauta dos Estados Unidos de Trump nos primeiros dois anos de governo, tendo causado desconfiças e atritos com importantes parceiros comerciais e políticos do Brasil, como a China e Argentina.

É também importante reconhecer que os grupos que tradicionalmente ocupavam os principais espaços na tomada de decisões em po-

lítica externa dentro do Itamaraty, autonomistas e institucionalistas pragmáticos (PINHEIRO, 2000), não se viram bem representados pelo presidente Jair Bolsonaro. De fato, de um lado, os autonomistas são partidários das crenças de autonomia, universalismo e aumento da projeção brasileira na agenda internacional, aproximando-se da perspectiva desenvolvimentista em temas econômicos, enquanto buscam a associação com outros países considerados emergentes e com características similares ao Brasil na esfera político-estratégica (SARAIVA, 2010), algo que praticamente em nada convergia com as preferências de política externa de Bolsonaro. De outro lado, os institucionalistas pragmáticos defendem um processo de “liberalização condicionada” (SARAIVA, 2010), algo que pouco tinha a ver com as ideias ultraliberais de Paulo Guedes, e priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, com grande ativismo nos foros multilaterais, algo que também vai de encontro às duras críticas de Bolsonaro às agendas da ONU e ao multilateralismo.

De certa forma, o período Bolsonaro abriu espaço para o surgimento de um terceiro grupo até então não mapeado, representante de um espírito conservador, alinhado com as crenças do presidente, notadamente na defesa de uma visão tradicional de família e no rechaço a temas como orientação sexual e identidade de gênero nas agendas do Brasil em foros multilaterais. Além do próprio chanceler nos primeiros anos de governo, tiveram destaque dentro desse novo grupo embaixadores em postos-chave como Nestor Foster, representante do país em Washington, Maria Nazareth Farani Azevêdo, embaixadora do Brasil na ONU em Genebra, e Luiz Fernando Serra, embaixador do Brasil em Paris.

Miriam Saraiva e Álvaro Vicente Costa e Silva (2019) reconhecem que a política externa do governo Bolsonaro pode ser caracterizada, na tipologia criada por Hermann e Hermann (1989) – líder predominante, grupo ou múltiplos atores autônomos – como um caso de política externa fruto da atuação de múltiplos atores autônomos. Teria havido, na visão dos autores, de um lado, a atuação de elementos com forte viés

ideológico e, de outro, agentes com visão mais pragmática, resultando constantemente em fricção.

Na ala ideológica, encaixariam-se membros do governo fortemente influenciados pelas ideias do já falecido escritor Olavo de Carvalho, como o Assessor para Assuntos Internacionais da Presidência Filipe Martins² e o próprio Ministro das Relações Exteriores entre 2019 e 2021, Ernesto Araújo. O terceiro filho do Presidente, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, também apresentou grande atividade na ala ideológica. Este grupo dizia-se antiglobalista e propalava a necessidade de o Brasil possuir uma intensa relação com os Estados Unidos da América e com o resto do chamado Ocidente cristão.

A segunda ala, de cunho pragmático (SARAIVA; SILVA, 2019), buscou reduzir os danos causados pela ala ideológica com parceiros comerciais relevantes, como a China, bem como trabalhar de forma constante para buscar incrementar as relações comerciais. Um exemplo eloquente de personagem ligado à referida ala foi a então Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, que buscou, com sucesso, um incremento do comércio entre Brasil e China em *commodities* provenientes do agronegócio. Da mesma forma, a ala pragmática soube agir para impedir a consecução da ideia de transferir a embaixada do Brasil em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, copiada dos Estados Unidos de Donald Trump, e que poderia trazer prejuízos importantes para o comércio do Brasil com o mundo árabe, mercado de destaque para as exportações brasileiras, notadamente grãos e carnes.

A volta do presidente Lula da Silva à presidência em janeiro de 2023 naturalmente significou um rearranjo das forças em disputa nas

2 Filipe Martins descreveu da seguinte forma o Globalismo, em postagem veiculada na sua conta do Twitter em 30 de dezembro de 2018: “O *globalismo quer destruir a nação para favorecer os interesses políticos de uma elite transnacional ou pós-nacional, para acorrentar o pensamento humano, para privar o homem da liberdade e do senso de propósito. Esse é o projeto contra o qual o Brasil está sendo chamado a lutar*”. (<https://twitter.com/filgmartin/status/1079342814352293888> – Acessado em 04/08/2023)

agendas de política externa, com a aparente prevalência dos autonomistas, conforme já tinha ocorrido durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016. É fato notório, inclusive, na semelhança com esse período, a presença não apenas do próprio presidente Lula, sempre muito ativo em temas internacionais e engajado em assertiva diplomacia presidencial, mas também do embaixador Celso Amorim, chanceler durante todos os oitos anos de governo Lula, agora como Assessor Especial da Presidência para assuntos internacionais, e do embaixador Mauro Vieira, que já tinha sido ministro de Relações Exteriores no final do governo Dilma Rousseff e agora volta ao cargo. Assim, a velha sintonia entre o presidente e o embaixador Celso Amorim volta a influenciar os rumos da política externa do país, dentro do que Christopher Hill (2016) caracterizou como *foreign policy executive*³.

É notável ao longo destes meses de governo a retomada de conceitos que serviram de base para a inserção internacional do Brasil nos anos 2000, notadamente a ênfase no desenvolvimento e no combate à pobreza; o reforço das relações sul-sul e a máxima atenção a coalizões como o BRICS; a aposta por espaços de coordenação subregional como a CELAC; e a busca por um ativo engajamento com o multilateralismo e suas agendas, inclusive com a tradicional defesa da democratização e reforma de foros como o Conselho de Segurança da ONU.

Some-se a esses pontos, a reativação do universalismo, caracterizado pela capacidade e empenho em relacionar-se com países de todas as regiões e os mais variados perfis, mesmo aqueles que em pouco coincidem ou combinam com os valores e princípios que definem a identidade internacional do Brasil. Dentro dessa lógica, o país deve se relacionar ativamente com democracias ou ditaduras, países de tradição judaico-

3 O termo executiva de política externa (*foreign policy executive*) é utilizado por Christopher Hill para caracterizar a principal instância do processo decisório em política externa de um país. Ela é composta, essencialmente, pelo chefe de governo e pelo Ministro das Relações Exteriores, mas pode ser estendida de acordo com a área de interesse, podendo ser composta por outros atores incluídos na burocracia estatal (HILL, 2016, p. 62-63).

cristã ou de qualquer outra religião, ocidentais ou não-ocidentais, liberais ou anti-liberais, sem qualquer constrangimento. É sintomático dessa prática o fato de o presidente ter incluído em suas viagens do primeiro semestre de 2023 países da Europa, Ásia do Leste, Oriente Médio, África, América do Norte e América do Sul.

Não obstante naturais semelhanças práticas, conceituais e ideológicas com os primeiros mandatos do presidente Lula da Silva nos anos 2000, é natural que iniciativas marcantes naquela época não tenham mais como ser reproduzidas no contexto atual. Um bom exemplo diz respeito ao ativo uso do BNDES para incentivar a projeção e competitividade de empresas brasileiras no exterior, notadamente empreiteiras como a Odebrecht, algo impensável após os escândalos de corrupção que assolaram o país na década passada e culminaram na Operação Lava-Jato.

Para melhor fundamentar a reorientação na política externa do país, mostra-se útil a contribuição de Charles Hermann (1990), que entende ser comum a existência de mudanças em política externa em contextos de ruptura e transição na política doméstica. O autor afirma que *“competing political leaders and theirs supporters use a foreign policy position to differentiate themselves from opponents. If those out of power succeed, then the foreign policy changes”* (HERMANN, 1990, p. 7).

O autor identifica quatro fontes possíveis para mudanças: a) líder (leader driven); b) burocracia (bureaucratic advocacy), c) reestruturação doméstica (domestic restructuring), d) choques externos (external shocks). Considerando essa categorização e buscando eliminar as variáveis que se mostram pouco úteis para analisar a reorientação promovida até aqui pelo novo governo Lula, é possível reconhecer que inexistiram “choques externos” relevantes capazes de influenciar as estratégias de inserção internacional do país. De fato, não ocorreu nenhum evento sistêmico de grande magnitude a ponto de incidir na política externa brasileira, não obstante episódios marcantes, como a continuidade da guerra na Ucrânia e o avanço das disputas entre China e Estados Unidos. (HERMANN, 1990).

Da mesma forma, apesar do distinto perfil das forças políticas e partidárias que passaram a dar sustentação ao novo governo, seria exagerado reconhecer uma “reestruturação doméstica” que explique qualquer reorientação de política externa. Hermann (1990, p. 12) define essa fonte de mudança como sendo “*the politically relevant segment of society whose support a regime needs to govern and the possibility that this segment of society can become an agent of change*”. De fato, as mudanças percebidas não parecem refletir segmentos sociais, como o empresariado ou a sociedade civil, e, sim, as preferências próprias de integrantes da burocracia estatal e, naturalmente, do presidente Lula, sempre muito atuante e interessado na definição das estratégias de inserção internacional do país.

Em seu clássico estudo sobre mudanças de cursos em política externa, Hermann (1990) argumenta que a transformação é uma qualidade fundamental da política externa, que é um programa projetado por autoridades políticas de uma entidade nacional, para resolver problemas ou perseguir objetivos que envolvam ações governamentais voltadas para o exterior. A mudança em política externa, em sua ótica, pode ser observada no mínimo a partir de quatro grandes eixos, a saber: mudanças de ajuste, mudança de programa, mudança de objetivos e mudança na orientação internacional.

A *mudança de ajuste* ocorre no nível do esforço (maior ou menor) ou no refinamento de objetivos a serem alcançados. Nesse nível, o que é realizado, como é realizado e os objetivos da política externa não são alterados. A *mudança de programa* consiste em alterações nos métodos ou nos meios pelos quais objetivos ou problemas são resolvidos pela política externa. Enquanto no eixo de ajuste a mudança é mais quantitativa, a mudança de programa é mais qualitativa, porque envolve novos instrumentos para se alcançar os objetivos da política externa, os quais permanecem inalterados. A *mudança de problema ou de objetivos* implica que o problema inicial que direcionava a política externa anterior foi substituído ou deixado para trás. Por seu turno, a *mudança de orientação internacional* seria o mais extremo redirecionamento de uma

política externa, já que implica uma completa reorientação do país perante a ordem mundial, já que passa a assumir um novo papel e novas atividades como ator internacional (HERMANN, 1990, p. 5-6).

Considerando as transformações já percebidas ao longo de todos estes meses de governo Lula, verifica-se que além de mudanças de programa, sobretudo pela retomada da ênfase no multilateralismo como meio ou instrumento para alavancar a projeção internacional do Brasil e contribuir para o resgate de credibilidade, também existem alterações mais profundas, inclusive nos objetivos buscados pela política externa brasileira. De fato, a finalidade do país na cena internacional deixa de ser a consagração de uma ordem compatível com os valores cristãos e ocidentais e tampouco o patrocínio de uma luta contra o globalismo⁴. Na visão do ex-chanceler Ernesto Araújo, o universalismo do Brasil não deveria significar uma adesão à pauta globalista, devendo o país cuidadosamente saber escolher suas alianças, em clara demonstração de preferências por relações bilaterais em detrimento de fóruns multilaterais.

Com Lula no Planalto, o Brasil volta a comprometer-se com a construção de uma ordem mais multipolar, justa e menos desigual, capaz de melhor acolher as demandas e expectativas do sul global. Ademais, conforme já afirmava em 2015 o chanceler Mauro Vieira, "o sistema internacional se caracteriza por uma crescente multipolaridade, que precisa ver-se cada vez mais refletida em um crescente multilateralismo", onde caberia ao Brasil assumir responsabilidades "à altura da sua importância geoestratégica, econômica e política" (VIEIRA, 2015, p. 1). Assim, contrariamente à gestão Bolsonaro, em que o Brasil assumiu um papel mais coadjuvante na cena internacional, e inclusive no espaço subregional latino-americano, preferindo priorizar relações bilaterais com governos afins em termos de crença no antiglobalismo e na prevalência do

4 Ao fim do seu discurso de posse à frente do Itamaraty, o chanceler Ernesto Araújo exorta o Brasil a não permitir ao "globalismo matar a sua alma em nome da competitividade. Não acreditem no que o globalismo diz quando diz que para ter eficiência econômica é preciso sufocar o coração da pátria e não amar a pátria. Não escutem o globalismo quando ele diz que paz significa não lutar"

Ocidente, com Lula o Brasil amplia suas ambições externas, buscando uma maior proeminência e protagonismo globais, resgatando o universalismo de suas relações externas e uma orientação revisionista moderada em favor da consagração de ordem multipolar e representativa, assentada no multilateralismo de reciprocidade.

Daria para especular, até mesmo, sobre possível mudança de orientação internacional, o nível mais profundo das transformações em política externa mapeadas por Hermann (1990), mas seria exagerado. Sobretudo porque, não obstante uma retórica de ruptura profunda assumida pela política externa de Bolsonaro durante a gestão Ernesto Araújo à frente do Itamaraty, e apesar de um alinhamento aos Estados Unidos em 2019 e 2020, período que coincidiu com a gestão Donald Trump na Casa Branca, o Brasil não chegou a se consolidar em posição internacional estritamente compatível com o Ocidente cristão e conservador (nos costumes). De fato, por força da realidade e das necessidades imperativas de uma economia global com a China como nova referência, bem como pela capacidade da diplomacia profissional do país em atenuar os excessos propugnados pelo chanceler e pela ala ideológica do governo, o Brasil nunca chegou a abandonar o diálogo com o Sul global e o mundo não-ocidental, preservando contatos firmes e pragmáticos com o BRICS e outras coalizões de geometria variável com perfil revisionista.

Considerações finais

A reorientação na política externa brasileira ao longo do ano de 2023 mostra-se bastante evidente, sendo visível o resgate de estratégias marcantes como a aposta pelo multilateralismo e o ativo uso da diplomacia presidencial. Da mesma forma, é inegável a ênfase renovada conferida aos espaços subregionais e à integração sul-americana e latino-americana, bem como à temática ambiental e ao desenvolvimento integral dos povos.

A mudança nos meios e objetivos da política externa coincide e explica-se pela alteração nas forças e agentes que orientam e decidem sobre as melhores estratégias de inserção internacional do Brasil e suas finalidades. As óbvias transformações das lideranças no Planalto e no comando do Itamaraty, combinadas com a presença imponente do embaixador Celso Amorim, agora como Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, revela um *foreign policy executive* firme e consistente, apoiado em um Itamaraty onde o grupo dos autonomistas volta a prevalecer. (PINHEIRO, 2000; SARAIVA, 2010).

Ainda é cedo para projetar o alcance ou resultados práticos que advirão da nova política externa em curso, até porque é fundamental reconhecer a existência de diversos constrangimentos domésticos e sistêmicos nada desprezíveis, como as dificuldades para formar uma base sólida no congresso, onde se decide acerca da ratificação de acordos internacionais, e os embates entre Estados Unidos e China, tônica recente de uma ordem marcada por divisões e incertezas, sendo a guerra na Ucrânia apenas um singelo exemplo.

De todo modo, a volta do Brasil às melhores tradições diplomáticas, com a autonomia, o universalismo e o multilateralismo como pilares, bem como a disposição em assumir maiores responsabilidades regionais e globais em favor de uma ordem mais justa e menos assimétrica, capaz de refletir anseios e expectativas de um número mais representativo de Estados, já é uma boa notícia.

Referências

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. Vol.34 n.1, p. 3-21,1990.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**. v. 33, n..4, p. 361-387, 1989.

HILL, Christopher. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**: second edition. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v.22 n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rj, p.265-303, jul./dez. 2000.

LOPES, Dawisson Belém. De-westernization, Democratization, Disconnection: The Emergence of Brazil's Post-Diplomatic Foreign Policy. **Global Affairs**, v. 6, p. 167-184, 2020.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v.22, nº 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

RIGGIROZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZI, P.; TUSSIE, D (eds). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Springer. 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Diplomacia Brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, no 1, p. 47 e 48, jan-jun de 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente C.. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Revista de Relações Internacionais**, n. 64, dezembro, p. 117-137, 2019.

VEIGA, Pedro da Motta e RIOS, Sandra P. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul**: Origens, iniciativas e Dilemas. Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

VIEIRA, Mauro. **Discurso do Ministro Mauro Vieira em Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. 24/03/2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira-2015-2016/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-mauro-vieira-em-audiencia-publica-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-24-de-marco-de-2015>. Acesso em 05/08/2023.

Paulo Afonso Velasco Júnior · Professor adjunto de Política Internacional e docente no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-Uerj).

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%20A9%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 mandado, 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*.

Situação atual do acordo comercial Mercosul–União Europeia e o Brasil

Miriam Gomes Saraiva
Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

Resumo

Este artigo analisa a situação atual do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, com foco nos interesses brasileiros. O artigo é estruturado em cinco seções, incluindo introdução, um breve histórico das negociações do acordo, o processo de assinatura no governo Bolsonaro, as negociações atuais durante o terceiro mandato de Lula e considerações finais. O artigo leva em conta que o acordo de Associação Birregional é multitemático, sendo a parte relativa ao comércio a mais complicada e que gerou mais desavenças no decorrer dos anos. Atualmente, o acordo passa pelo processo de validação e adesão dos países pertencentes aos blocos para que possa entrar em vigência. Algumas temáticas ainda são disputadas, buscando-se alterações no acordo, como é o caso das questões ambientais e compras governamentais. O certo é que, cada vez mais – e por conta da ascensão da China – a assinatura do acordo se torna mais relevante para os dois blocos.

Abstract

This article analyzes the current situation of the trade agreement between Mercosur and the European Union, with a focus on Brazilian interests. The article is structured in five sections, including an intro-

duction, a brief history of the negotiations of the agreement, the signing process under the Bolsonaro government, the current negotiations during Lula's third term and final considerations. The article takes into account that the Bi-regional Association Agreement is multi-thematic, with the trade part being the most complicated and generating the most disagreements over the years. Currently, the agreement is going through the process of validation and accession by the countries belonging to the blocs so that it can come into force. Some issues are still being disputed and changes are being sought to the agreement, such as environmental issues and government procurement. What is certain is that, increasingly – and due to the rise of China – the signing of the agreement is becoming more important for the two blocs.

Introdução

Em 28 de junho de 2019, o Mercosul e a União Europeia chegaram a um acordo político sobre o pilar comercial do Acordo de Associação Birregional entre os dois blocos. É importante termos em mente que o acordo como um todo não se restringe a um acordo de livre comércio, ele é um acordo de parceria inter-regional que busca estabelecer linhas de interação e cooperação política. O que foi assinado, em 2019, foi a parte relativa ao comércio, esta que ficou mais evidente porque foi a dimensão mais complicada, que gerou mais desavenças no decorrer dos anos.

O acordo é um marco histórico no relacionamento entre os dois blocos, pois unidos compõem 25% do PIB mundial e agrupam um mercado de 780 milhões de pessoas. Este acordo tem como pontos relevantes o comércio de bens, regras de origem, facilitação de comércio, apoio a pequenas e médias empresas, comércio de serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, empresas estatais, solução de controvérsias, comércio e desenvolvimento sustentável, barreiras técnicas ao comércio, setor automotivo e defesa comercial e salvaguardas bilaterais. O Brasil obteve ganhos relevantes nas negociações, com facilidade de acesso de seus produtos agrícolas no mercado europeu e o reconheci-

mento de que alguns produtos como cachaças, queijos, vinhos e cafés são distintivos do Brasil.

O Acordo de Associação Birregional é um instrumento gerador de relações mais substantivas entre as partes. Para os europeus, tem o intuito de transmitir seus valores políticos e econômicos, dentro da dimensão capitalista europeia, uma economia de mercado com preocupações sociais. É uma espécie de “estratégia suave” (ZELICOVICH, 2019, p.704) do bloco europeu para ter seu poder incrementado, se posicionando como bastião do livre comércio.

Esse tipo de acordo já fora assinado anteriormente pela União Europeia com a Comunidade Andina (CAN) e com o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA). Por ter uma dimensão tão abrangente em diversas temáticas, esse acordo pode ser visto por alguns como uma intromissão externa em assuntos domésticos.

Aqui apresentaremos a situação atual dos avanços e retenções do Acordo de Associação Birregional entre o Mercosul e a União Europeia (UE), levando em consideração, principalmente, a posição brasileira quanto ao acordo e os possíveis entraves existentes para que ele seja aprovado pelos dois blocos. Inicialmente, apresentaremos um breve histórico do desenvolvimento deste acordo, em seguida falaremos sobre o cenário de assinatura e conclusão do pilar comercial do acordo no governo Bolsonaro e, em seguida, desenvolveremos análise sobre as questões atuais em relação ao acordo, já no governo Lula.

Histórico do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE

O acordo marco entre os dois blocos foi assinado em 1995, mas as negociações para a liberalização comercial começaram somente quatro anos depois. Durante vinte anos, as negociações foram interrompidas e retomadas mais de uma vez. Atravessaram mandatos de quatro presidentes brasileiros e coexistiram composições divergentes entre as partes. Se a defesa da Política Agrícola Comum atuou da parte europeia,

o protecionismo de setores da indústria e da área de licitações públicas e compras governamentais foram obstáculos colocados pelo Brasil.

Podemos dividir as fases de negociação em três partes, tendo o ano de 1999 como marco inicial e 2019 como o fechamento: fase 1 de 1999 até 2004, fase 2 de 2010 até 2012 e fase 3 de 2016 até 2019. Na fase 1, temos os textos negociadores e a troca de ofertas de compromissos, momento no qual a União Europeia se posicionava como altamente protecionista no setor agrícola e o Mercosul no setor manufatureiro, serviços e compras públicas. Como é fácil perceber, essas questões permeiam toda a negociação, mas era ainda mais difícil no começo. Nesse momento, havia uma falta de coesão interna do Mercosul, o que prejudicava a conclusão de proposta comum, além de terem ocorrido as crises econômicas do Brasil (1998) e da Argentina (2001), que penalizaram também o bloco já que são as duas maiores economias do MERCOSUL (SALGADO; BRESSAN, 2020).

O período longo de interrupção, entre 2004 e 2010, foi de forte avanço do Mercosul em áreas além do comércio, dentro da lógica do regionalismo pós-liberal. O que avançou, nesse momento, foi o diálogo direto entre o Brasil e a União Europeia, com a assinatura, em 2007, de uma Parceria Estratégica. A fase 2 ocorre após a deflagração da crise econômica de 2008, quando os efeitos dessa crise já eram sentidos por todo o mundo, incluindo países em desenvolvimento, como é o caso dos mercosulinos, com o fim do boom das *commodities*. Nesse momento, a Europa estava mais preocupada em sanar seus problemas internos do que desenvolver parceria externa, assim como no Mercosul, temos a ascensão de Cristina Kirchner na Argentina, que se posicionou como forte barreira protecionista para o avanço das negociações (SALGADO; BRESSAN, 2020).

A última fase acontece em outra conjuntura, totalmente diferente daquela que iniciou o processo. Os países do Mercosul passavam por um processo de ascensão de governos liberais, na Argentina e no Brasil, países chave para o desenrolar do processo negociador com a União Europeia. Foi em meados de 2018, ainda no governo de Michel Temer, que os dois blocos alcançaram entendimento sobre os pilares de política e de cooperação do Acordo de Associação, mas o pilar de comér-

cio só foi concluído no ano seguinte, já no governo de Jair Bolsonaro (SALGADO; BRESSAN, 2020).

Assinatura e entraves no período Bolsonaro

Depois do longo tempo de idas e vindas as negociações avançaram a passos largos durante os governos de Michel Temer e Maurício Macri. Para o governo Macri, era interessante avançar o acordo, já que o país costuma passar por diversas alternâncias de poder, e naquele momento estava no poder um governo liberal, que se adequaria bem às regras liberalizantes do acordo.

Para que o difícil equilíbrio fosse alcançado, no entanto, o governo de Jair Bolsonaro derrubou a última barreira, das licitações públicas e compras governamentais. A retórica a favor do liberalismo era clara desde a época da campanha presidencial de Bolsonaro, sendo a assinatura do acordo um mecanismo de credibilidade para suas propostas, uma confirmação para seus eleitores de que manteria a cartilha apresentada desde 2018. A operação Lava Jato, no Brasil, teve papel relevante nessa questão, pois muitas empresas de infraestrutura brasileiras ficaram fragilizadas com os escândalos que foram amplamente noticiados, fazendo com que não tivessem força para ir contra o acordo.

Devemos lembrar, contudo, que desde as eleições de 2018, Jair Bolsonaro rejeitava o Mercosul, discordando a partir do argumento de que uma instituição estaria cerceando o Brasil de desenvolver acordos bilaterais que seriam mais vantajosos para o país. Além do presidente, o ministro da Economia, Paulo Guedes, fazia críticas ao bloco até mesmo após serem eleitos, vendo o Mercosul como um espaço ideológico de governos progressistas. Tanto Bolsonaro, quanto Paulo Guedes, afirmaram durante a campanha eleitoral e após as eleições que o Mercosul não era prioridade (SALGADO; BRESSAN, 2020).

A assinatura do acordo não significou, porém, uma melhora nas relações Mercosul-UE e sua ratificação ficou em compasso de espera. Desde 2019, a UE reforçou sua orientação ecológica com o Pacto Verde e

a questão ambiental se tornou o obstáculo para a ratificação do acordo. A fase de revisão sofreu os efeitos das queimadas na Amazônia e o liberalismo do Ministério de Economia esbarrou na falta de tato político do presidente Bolsonaro. Na Argentina, a eleição de Alberto Fernández, de perfil neodesenvolvimentista, levantou dúvidas sobre a conclusão do acordo sem modificações.

Durante esses quase quatro anos, grupos se formaram fazendo oposição à ratificação do acordo. Na Europa, além de parlamentares europeus se posicionarem como oposição, formou-se uma coalizão de organizações não governamentais contra o acordo. No Brasil, embora contando com apoio da classe empresarial em função dos prazos dilatados para implementação das fases do acordo, foi formada uma frente contra o acordo, composta por cerca de 120 ONGs brasileiras, argumentando tratar-se de um acordo no formato Norte/Sul. Muitas dessas ONGs compõem a base de apoiadores do PT e de Lula (NOLTE e SARAIVA, 2021).

Os industriais brasileiros acabaram concordando com as propostas europeias uma vez que o prazo de adaptação é longo, até dez anos, e a indústria brasileira hoje em dia está desatualizada, fora das cadeias de valor e fora do paradigma industrial de ponta, deixando de ser competitiva. Com esse prazo, os industriais brasileiros poderiam ter tempo de se adaptar às novas regras. Além disso, o acordo prevê a constituição de *joint-ventures*, ou seja, de criação de novas empresas com participação europeia e mercosulina, assim como investimentos diretos europeus. Esse formato favoreceria uma atualização das empresas brasileiras, pois aceleraria o processo de transferência tecnológica e aumenta a competitividade da economia.

Após a assinatura do acordo, ele entra em processo de revisão jurídica, conhecido como *legal scrubbing*. Esse processo de validação é demorado e complicado, com todos os parlamentos de todos os países pertencentes aos dois blocos analisando e aprovando o acordo. Enquanto esse processo começou a ocorrer, o governo Bolsonaro passou a demonstrar publicamente que poderia ser desrespeitador de padrões fundamentais para a União Europeia, ou seja, desrespeitar questões democráticas e de

meio ambiente, o que gerou ainda mais dificuldade para que o acordo fosse bem aceito pelos parlamentos dos países europeus.

Em diversos discursos proferidos em espaços multilaterais, como no Fórum Econômico Mundial de Davos, Bolsonaro divulgou informações falsas sobre meio ambiente, como afirmar que o Brasil é quem mais preserva o meio ambiente, dado refutado pelo Índice de Desempenho Ambiental (Environmental Performance Index – EPI), ranking organizado pelas Universidades de Columbia e de Yale¹. Além disso, quando Bolsonaro chegou ao poder, colocou Ricardo Salles no Ministério do Meio Ambiente, este que extinguiu a Secretaria de Mudança Climática e Florestas.

As diversas críticas que Jair Bolsonaro fez ao Acordo de Paris, com oposição interna forte contra suas ações, geraram receios nos europeus. Em 2020, quando o Acordo de Paris completava 5 anos de existência, o Brasil não foi incluído na lista de países da Cúpula da Ambição Climática porque o governo Bolsonaro tinha modificado a meta da neutralidade na emissão de gases do efeito estufa, apresentando que o país se comprometia a emitir mais gases desse tipo até 2030 do que tinha prometido em 2015². Além do apresentado sobre os gases do efeito estufa, o Brasil também alterou a meta sobre desmatamento em 2020, permitindo um desmate 78% maior em 2025 do que o que fora apresentado em 2015³.

Enquanto o governo Bolsonaro avançava contra o meio ambiente, a Europa ia na direção contrária, criando o Pacto Verde Europeu ou Pacto Ecológico Europeu. O Pacto Verde foi apresentado em 2019 e discutido com o decorrer do tempo dentro das estruturas da União Europeia. Esse Pacto tem como objetivo tornar a União Europeia um

1 SUDRE, Lu. Bolsonaro divulgou informações falsas sobre meio ambiente no discurso em Davos.

2 BARBOSA, Catarina. Acordo de Paris completa cinco anos, e Brasil retrocede nas políticas ambientais.

3 MODELLI, L. e CARVALHO, L. Nova meta do Brasil no Acordo de Paris permite desmate 78% maior em 2025 do que no período anterior a Bolsonaro, aponta estudo.

emissor líquido zero de gases de efeito estufa até 2050, ou seja, fazer com que a Europa seja o primeiro continente com impacto neutro no clima. O Pacto atualmente inclui também determinações sobre energia, buscando uma transição energética limpa e eficiente; oceanos e proteção da biodiversidade e dos ecossistemas; agricultura e saúde; transportes eficientes, seguros e amigos do meio ambiente; indústria ecológica e digital; investigação e inovação; e financiamento e desenvolvimento regional (COMISSÃO EUROPEIA, 2023).

Em 2021, o Jornal O Globo divulgou uma notícia de que um alto funcionário da União Europeia, envolvido com as questões climáticas, afirmou que o bloco pretendia isolar o Brasil, pois via o país governado por Bolsonaro como não confiável e criador de problemas⁴.

Isto nos mostra que, enquanto a Europa aumenta a exigência do cuidado com o meio ambiente, o Brasil cada vez mais demonstrava que poderia desrespeitar as decisões, e os europeus sabiam disso e se distanciavam de um avanço das negociações do Acordo de Associação Birregional também por esse motivo. As falas do governo Bolsonaro, sendo a favor do liberalismo, mas diminuindo a importância do Mercosul, também são fatores que afastaram os europeus de um avanço no acordo entre os blocos.

Debates e questões atuais no governo Lula

A União Europeia, atualmente, é o segundo parceiro comercial do Mercosul, atrás somente da China, e o Mercosul é o oitavo parceiro comercial do bloco europeu⁵. O Brasil costuma exportar para a União Europeia principalmente soja, café não torrado, farelo de soja e outros

4 FIGUEIREDO, J. e OLIVEIRA, E. Europa planeja isolar Brasil na Cúpula do Clima da ONU para impedir que governo Bolsonaro bloqueie acordo.

5 Mercosul e União Europeia fecham acordo de livre comércio. *Agência Brasil*. 28/06/2019. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio>.

alimentos para animais, óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus, minérios de cobre e seus concentrados⁶.

Em relação à importação, o Brasil compra da União Europeia, principalmente, medicamentos e produtos farmacêuticos, óleos combustíveis de petróleo ou minerais betuminosos (exceto óleos brutos), partes e acessórios dos veículos automotivos e medicamentos veterinários. O país da União Europeia que mais recebe produtos brasileiros são os Países Baixos, devido ao porto de Roterdã ser o maior porto marítimo da Europa e servir como importante ponto de trânsito para o transporte de produtos para todo o continente europeu. O Brasil recebe mais produtos importados advindos da Alemanha⁷.

Com a ascensão de Lula à presidência e seu programa de defesa do meio ambiente, parecia que os obstáculos para a ratificação estariam superados. Lula afirmou no primeiro mês de governo que os entraves ao acordo deveriam ser superados até o final de 2023. Embora ainda não tenha mostrado ganhos significativos na redução do desmatamento, o governo atual recompôs as agências de controle do meio ambiente, e reforçou o combate ao garimpo ilegal. Nos marcos da defesa da democracia, o apoio a sua eleição por chefes de estado e de governo europeus teve um peso relevante para a consolidação do resultado obtido nas urnas.

Na agenda de política externa do Brasil, a ratificação do acordo não aparece com destaque, embora Lula tenha reafirmado recentemente que se empenhará pelo acordo e que faltariam somente pequenos ajustes. Atualmente, está na fase de revisão, e membros da Comissão Europeia dizem que sua conclusão se trata de uma prioridade. Terminar essa etapa apenas com pequenos ajustes no formato do acordo, é superar um obstáculo. A janela de oportunidade que se abriu em 2019 pode se consolidar.

Vale ressaltar que em relação ao meio ambiente, nenhum país atendeu completamente os seus próprios posicionamentos no Acordo de

6 Informações obtidas no site do governo Comex Vis. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

7 VERDÉLIO, A. Mercosul e União Europeia fecham acordo de livre comércio.

Paris, porque as expectativas construídas em 2015 foram muito grandes. Deve-se ressaltar, contudo, que uma coisa é não cumprir porque fez menos do que se tinha de expectativas, outra é ir contra totalmente as decisões expressadas no Acordo.

Em maio de 2023, a União Europeia apresentou uma *side letter* aos mercosulinos, um documento adicional ao acordo de 2019. Neste documento constavam novas exigências, como por exemplo o combate ao desmatamento. A *side letter*, termo adicional proposto pela União Europeia, assim como as falas de representantes do bloco europeu, de que poderiam retaliar os mercosulinos por não cumprirem as determinações sobre meio ambiente que eles próprios apresentaram acabam sendo complexas, já que seguindo o texto apresentado, poderiam punir quem cumpre pouco e quem não cumpre nada. Esse mecanismo pensado pelos europeus é uma maneira deles consolidarem uma garantia de controle da questão ambiental, depois de terem sofrido os descumprimentos do governo Bolsonaro.

No entanto, muitos setores do governo brasileiro veem essa *side letter* como uma ingerência em assuntos internos, uma espécie de controle externo, impróprio para uma parceria. O contra-argumento do governo brasileiro, nas falas do presidente Lula, é que se há a necessidade de alteração em questões ambientais, deve-se também rever as questões de compras governamentais. Essa mudança, no entanto, significaria um regresso grande do acordo, para as discussões levadas adiantes durante o governo de Temer.

O presidente Lula, participando da Cúpula dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e da União Europeia, em julho de 2023, afirmou que o acordo Mercosul-UE “é uma prioridade e deve estar baseada na confiança mútua e não em ameaças”. Ainda durante a sua fala, Lula comenta que os argumentos europeus de defesa do meio ambiente não podem ser usados como desculpa para protecionismo⁸.

8 CNN BRASIL, Conclusão de acordo Mercosul-UE deve estar baseada na confiança e não em ameaças, afirma Lula.

Desde a campanha presidencial, Lula já falava em possíveis mudanas no acordo em área sensível para os europeus, de compras governamentais. O texto do acordo prevê a abertura de licitaes para empresas estrangeiras em condio de igualdade com as empresas nacionais, o que, na atual situao das empresas sul-americanas, demonstra um favorecimento das empresas europeias na disputa das licitaes. A temática das compras governamentais tem sido lembrada constantemente, inclusive na visita que Ursula von der Leyen, presidente da Comissão Europeia, fez ao Brasil em junho de 2023. Nesta viagem, ela afirmou que a eleio de Lula “devolveu o Brasil ao seu lugar entre os principais atores globais”⁹.

Outras dificuldades se fazem sentir. Se na Europa os defensores do protecionismo levantam barreiras, no Brasil, Lula enfrenta a parte de sua base política que se opõe ao acordo¹⁰. Muitas ONGs são historicamente contra o acordo, como citamos anteriormente, e parte significativa dessas ONGs são ligadas ao Partido dos Trabalhadores ou apoiaram a eleio de Lula, hoje exigindo do presidente posicionamento mais firme quanto às intences europeias. Celso Amorim, assessor especial da Presidência da República, e Mauro Vieira, ministro das Relaes Exteriores, veem com preocupao o acordo, por causa das possíveis sanes.

Por outro lado, Fernando Haddad o ministro da Fazenda, Simone Tebet, ministra do Planejamento, e Jaques Wagner, líder do partido no Senado, veem o acordo como um importante passo para o desenvolvimento econômico do pas¹¹. A bancada ruralista, que inicialmente é a favor do acordo, devido à possibilidade de levar produtos agrícolas para a Europa com maior facilidade, também teme o acordo, devido aos interesses europeus relativos ao meio ambiente delineados na *side letter* de maio deste ano.

9 GOMES, M. ‘A UE voltou ao Brasil’, diz Von der Leyen a Lula.

10 Foi formada uma Frente Brasileira contra o Acordo Unio Europeia-Mercosul, composta por cerca de 120 ONGs. (Nolte e Saraiva, 2021).

11 Feliciano Guimarães expos preferências de setores governamentais em relao ao acordo na Mesa-Redonda sobre o Acordo Mercosul-Unio Europeia, organizada pelo CEBRI, 15/05/2023 (virtual).

Se no campo político Lula foi o presidente que mais se aproximou dos europeus com a Parceria Estratégica Brasil-UE, foi também o presidente que interrompeu as negociações do acordo comercial durante a trajetória de suas negociações, e reforçou a defesa de traços do desenvolvimentismo que se chocavam com interesses europeus. Desde os demais sócios do Mercosul, se Lacalle Pou defende fortemente o acordo, Alberto Fernández também sugere ajustes¹².

Durante o segundo semestre de 2023, o governo brasileiro assumirá a presidência temporária do bloco, com foco em aprofundar sua identidade monetária, com fortalecimento do Sistema de Pagamento em Moeda Local do Mercosul (SML), um mecanismo para facilitar o intercâmbio de produtos entre os países sócios do Mercosul, ou até mesmo avançar as discussões sobre uma moeda de conversão comum para o comércio entre os países.

O acordo entre o bloco sul-americano e a União Europeia é outro desafio importante desse mandato brasileiro. Além de ter que enfrentar a tentativa de criar uma posição unificada dos países membros, também existe a ameaça da China, que cada vez mais se aproxima da Argentina e do Uruguai¹³. Ursula von der Leyen já afirmou que a China é um rival sistemático e concorrente econômico do bloco europeu (GRATIUS, 2023). Lacalle Pou, atual presidente uruguaio, tem interesse em fazer um acordo bilateral com a China, o que iria contra as diretrizes do Mercosul.

Neste cenário, temos também uma disputa clara entre os demais países do Mercosul e o Uruguai. O Brasil, a Argentina e o Paraguai se posicionam contra o interesse uruguaio em um acordo com a China, defendendo a necessidade de uma aprovação do bloco, pois afetaria a economia de todos os países, interligados pela Tarifa Externa Comum. O Paraguai tem relações com Taiwan e não com a China e isto faz com

12 Cabe destacar, porém, que Brasil seria o país mais atingido pelas importações desde a EU e, portanto, que vem tomando a dianteira nas conversas sobre a conclusão do acordo.

13 TRUFFI, R. Lula assume presidência do Mercosul com desafio de destravar negociação com a União Europeia.

que o acordo entre o Mercosul e a China não seja possível até que o Paraguai mude a forma como lida com o país asiático. As relações do Paraguai com Taiwan são importantes para o país sul-americano, tendo em vista as grandes importações feitas por esse país de Taiwan.

Além disso, temos fatores conjunturais relevantes que implicam em embates entre os presidentes. Lacalle Pou é um presidente de direita e Lula um presidente de esquerda, discordando, por isso, politicamente sobre a Venezuela. Lula defende o retorno do país bolivariano ao bloco, Pou é contra, compreendendo que acontecem violações dos direitos humanos no país, logo, não é democrático e não pode fazer parte do bloco.

Outro fator relevante para que seja difícil a continuidade das negociações para a aprovação do acordo Mercosul-UE é que Argentina está passando por processo eleitoral esse ano. Em outubro, ocorrerão as eleições presidenciais na Argentina, com uma disputa política bastante polarizada, com a possibilidade de mudança da visão protecionista para retorno da visão liberal. No Paraguai, em abril, Santiago Peña foi eleito, mas só tomará posse em agosto, não participando do início da presidência do Brasil no bloco.

Mantendo o foco nos ganhos brasileiros com o Acordo de Associação Birregional, vale mencionar que alguns itens desse acordo, como as necessárias adequações de questões trabalhistas, financeiras e de justiça, por exemplo, deverão ser implementados pelos mercosulinos, com apoio dos europeus. Como o Brasil tem interesse em participar da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), realizar muitas dessas adequações a padrões europeus é também caminhar para as adequações da OCDE; só que fazendo-as com apoio institucional de um bloco que já coloca essas questões em prática, o que é ainda melhor.

Atualmente, na União Europeia vemos que o acordo é defendido pelos partidos de centro europeus, e aqueles que se posicionam de forma contrária a ele pertencem a grupos de direita ligados ao campo, protecionistas em questões agrárias, e aos grupos da esquerda verde, a favor de medidas mais enérgicas quanto ao meio ambiente.

A presidência da Comissão Europeia será exercida pela Espanha, enquanto o Brasil comanda a presidência do Mercosul, o que é uma possibilidade interessante para avanço das negociações. Historicamente, Alemanha, Espanha e Portugal são os países europeus com mais interesse em acordos e negociações com os países sul-americanos.

Considerações Finais

É provável que críticas sejam feitas ao governo Lula caso até o final deste ano ele não consiga avançar para a finalização do acordo. É notório que o comportamento do governo Bolsonaro fez com que a União Europeia endurecesse as exigências do Acordo de Associação Birregional, dificultando que o governo Lula consiga dar prosseguimento de forma rápida. As exigências existentes atualmente não refletem as exigências de 2019, momento da assinatura do pilar comercial do acordo, e são muito mais severas. Bolsonaro assinou o acordo em 2019, mas não o tornou viável.

De todo modo, para demonstrar a disposição de, de fato, concluir o acordo até o final do ano, o governo brasileiro articulou uma contraproposta a ser encaminhada aos europeus no início de agosto, depois de examinada e referendada pelos demais sócios do Mercosul. Nessa contraproposta, o Mercosul exige dos europeus, para a manutenção da *side letter*, três alterações relativas às compras governamentais que fortaleçam a concorrência das empresas mercosulinas, e brasileiras em particular¹⁴.

Como se trata de um tema polêmico durante toda a trajetória das negociações, é necessário aguardar a resposta europeia para tecer afirmações. Mas o certo é que, cada vez mais – e por conta da ascensão da China – a assinatura do acordo se torna relevante para os dois blocos.

14 Exigência de algum tipo de transferência de tecnologia de empresas europeias vencedoras; aumento para 20% na margem de preço da concorrência para as empresas mercosulinas; e que atenda também empresas mercosulinas de médio e grande porte. OLIVEIRA, E. Brasil vai propor à EU vantagem para firmas brasileiras em licitação.

Referências

BARBOSA, Catarina. Acordo de Paris completa cinco anos, e Brasil retrocede nas políticas ambientais. **Brasil de Fato**. 12/12/2020. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2020/12/12/acordo-de-paris-completa-cinco-anos-e-brasil-retrocede-nas-politicas-ambientais>. Acesso em 18 jul. 2023.

CNN. Conclusão de acordo Mercosul-UE deve estar baseada na confiança e não em ameaças, afirma Lula. **CNN Brasil**. 17/07/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/conclusao-de-acordo-mercosul-ue-deve-estar-baseada-na-confianca-e-nao-em-ameacas-afirma-lula/>. Acesso em 18 jul. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Um Pacto Ecológico Europeu**. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt. Acesso em 18 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Janaína; OLIVEIRA, Eliane. Europa planeja isolar Brasil na Cúpula do Clima da ONU para impedir que governo Bolsonaro bloqueie acordo. **O Globo**. 02/10/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/epoca/europa-planeja-isolar-brasil-na-cupula-do-clima-da-onu-para-impedir-que-governo-bolsonaro-bloqueie-acordo-25221970>. Acesso em 18 jul. 2023.

GOMES, Marcio. ‘A UE voltou ao Brasil’, diz Von der Leyen a Lula. **Jornal do Brasil**. 12/06/2023. Disponível em: <https://www.jb.com.br/brasil/politica/2023/06/1044315-a-ue-voltou-ao-brasil-diz-von-der-leyen-a-lula.html>. Acesso em 18 jul. 2023.

GRATIUS, Susanne. La creciente distancia ideacional entre América Latina y la Unión Europea. **Latinoamerica21**. 14/06/2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/es/la-creciente-distancia-ideacional-entre-america-latina-y-la-union-europea/>. Acesso em 18 jul. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Comex Vis. Comex Stat. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

MODELLI, Laís; CARVALHO, Letícia. Nova meta do Brasil no Acordo de Paris permite desmate 78% maior em 2025 do que no período anterior a Bolsonaro, aponta estudo. **G1**. 15/04/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/04/15/nova-meta-do-brasil-no-acordo-de-paris-permite-desmate-78percent-maior-em-2025-do-que-no-periodo-anterior-a-bolsonaro-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em 18 jul. 2023.

NOLTE, Detlef; SARAIVA, Miriam G. Perspectivas do acordo UE-Mercosul e o papel do Brasil. In **Reavivando e reforçando os diálogos entre Brasil e Europa**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

OLIVEIRA, E. Brasil vai propor à EU vantagem para firmas brasileiras em licitação. *O Globo*, 20/07/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/20/brasil-vai-propor-a-ue-vantagem-para-firmas-brasileiras-em-licitacao.ghtml>. Acesso em 22 jul 2023.

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. *Revista Neiba*, Cadernos Argentina-Brasil, v. 9, p. 1-22, 2020.

SUDRÉ, Lu. Bolsonaro divulgou informações falsas sobre meio ambiente no discurso em Davos. *Brasil de Fato*. 22/01/2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/22/bolsonaro-divulgou-informacoes-falsas-sobre-meio-ambiente-em-seu-discurso-em-davos>. Acesso em 18 jul. 2023.

TRUFFI, Renan. Lula assume presidência do Mercosul com desafio de destravar negociação com a União Europeia. *O Globo*. 03/07/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/07/lula-assume-presidencia-do-mercosul-com-desafio-de-destravar-negociacao-com-a-uniao-europeia.ghtml>. Acesso em 18 jul. 2023.

VERDÉLIO, Andreia. Mercosul e União Europeia fecham acordo de livre comércio. *Agência Brasil*. 28/06/2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio>. Acesso em 18 jul. 2023.

ZELICOVICH, J. Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disput a. *Brazilian Journal of Int.* vol. 7, n. 3, pp. 692-717, 2018.

Miriam Gomes Saraiva é professora titular de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Ana Paula Reis é mestrandia do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e bolsista pela Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ)

O Brasil nos BRICS: trajetória e desafios

Ana Garcia
Daniel Lannes
André Rezende

Resumo

Este artigo analisa o lugar do Brasil nas relações com os países BRICS. Iniciamos com um balanço da trajetória dos BRICS nos últimos 15 anos, mostrando diferentes abordagens sobre o papel do grupo na ordem internacional. Logo, passamos para as relações bilaterais do Brasil com cada parceiro, iniciando com relações mais densas com a China, até as relações ainda pouco exploradas com a África do Sul. Para o Brasil é estratégica a parceria dos BRICS, uma vez que país é membro fundador do grupo, além de ter a China como sua principal parceira comercial. Os BRICS constituem um espaço privilegiado para o Brasil diversificar suas relações internacionais e manter uma relativa autonomia aos centros de poder tradicionais. Ao mesmo tempo, a atual expansão para novos membros consolida a fase geopolítica dos BRICS, apresentando oportunidades e desafios para o Brasil.

Abstract

This article analyzes Brazil's place in relations with the BRICS countries. We begin by taking stock of the BRICS' trajectory over the last 15 years, showing different approaches to the group's role in the international order. We then move on to Brazil's bilateral relations with each partner, starting with the most dense relations with China, up

to the still little explored relations with South Africa. For Brazil, the BRICS partnership is strategic, as it is a founding member of the group, and also has China as its main trading partner. The BRICS constitute a privileged space for Brazil to diversify its international relations and maintain relative autonomy from the traditional centers of power. At the same time, the current expansion to new members consolidates the geopolitical phase of the BRICS, presenting opportunities and challenges for Brazil.

Introdução

A formação dos BRICS marca uma nova fase da globalização no início do século XXI. Esse grupo de países começou a se reunir ao longo dos anos 2000, depois que o banco Goldman Sachs havia inicialmente concebido o acrônimo com o intuito de identificar mercados promissores. Em 2003, duas outras articulações relevantes pavimentaram o caminho para os BRICS: o IBAS – agrupamento entre Índia, Brasil e África do Sul, com o foco nas cooperação Sul-Sul – e a reunião da Organização Mundial de Comércio (OMC) em Cancun, onde o Brasil, Índia e outros países em desenvolvimento se juntaram para pleitear melhores termos de acesso aos mercados agrícolas mundiais (Prashad, 2013). Porém, é com a crise financeira global, iniciada nos EUA em 2008, que a *discussão* sobre o papel dos BRICS ganhou relevância. A crise despertou a ideia de que as potências tradicionais estariam perdendo poder na ordem mundial, e que a China, juntamente com outras economias emergentes, estaria desafiando a posição dominante dos EUA.

No imediato decorrer da crise, em 2009, ocorreu a primeira cúpula de chefes de Estado dos ‘BRIC’ em Ecatimburgo, na Rússia, sucedida de cúpulas anuais que foram dando corpo e conteúdo ao agrupamento. Em 2011, o BRIC tornou-se BRICS com a incorporação da África do Sul como uma potência regional africana. Desde então, as sucessivas cúpulas anuais e encontros aumentaram e intensificaram negociações, barganhas e espaços de cooperação entre esses cinco países.

Este artigo visa analisar o lugar do Brasil nas relações com os países BRICS. Iniciaremos com um balanço da trajetória dos BRICS nos últimos 15 anos, mostrando diferentes abordagens sobre o papel do grupo na ordem internacional. Logo, passaremos para as relações bilaterais do Brasil com cada parceiro, iniciando com relações mais densas com a China, indo até as relações ainda pouco exploradas com a África do Sul. Finalizaremos com os desafios para o Brasil e os BRICS no momento atual de expansão do grupo em meio a tensões geopolíticas.

A trajetória dos BRICS: um balanço

Os BRICS passaram, nos 15 anos desde a primeira cúpula, por um adensamento institucional e temático, criando novas instituições e ampliando a esfera de cooperação intra-bloco. São exemplo os encontros anuais dos Ministros de Relações Exteriores à margem da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas; reuniões regulares de grupos de trabalho setoriais; reuniões de Ministros de Finanças e representantes dos Bancos Centrais no G20; a criação de duas novas instituições conjuntas, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (ARC). Além disso, os BRICS vão além de um agrupamento entre Estados, tendo reconhecidas outras instâncias não-estatais, como o Conselho Empresarial dos BRICS, Conselho de Think Tanks, Fórum Acadêmico, Civil BRICS, bem como o *People's BRICS* (Garcia, 2015). Por fim, eles vêm mantendo espaços de diálogo com outros países em desenvolvimento nas respectivas regiões, em um processo conhecido como *outreach*, ou seja, o engajamento externo com países e instituições do entorno imediato da cada país BRICS, que é efetivado com a participação desses como membros-externos a cada cúpula de chefes de Estado (Ramos, et. al. 2018).

Podemos observar e analisar os BRICS a partir de, ao menos, três dimensões ou níveis de análise. O primeiro, mais comum, é o olhar “de cima”, quando analisamos o sistema internacional como ambiente composto por Estados nacionais relativamente coesos, dotados de um

interesse nacional, que buscam preservar ou aumentar poder num ambiente de competição entre si. Esta abordagem, típica do realismo na discussão teórica das Relações Internacionais, se confunde, em grande medida, com as análises geopolíticas dos BRICS.

Nessa perspectiva, os BRICS buscam acumular capacidades econômicas, políticas e militares frente às potências tradicionais, em particular EUA e Europa. Em seu início, no contexto da crise financeira de 2008, eles buscaram atuar de forma coordenada em foros multilaterais para pleitear a reforma das instituições de governança econômica e política mundial, especialmente no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial, mas também (por parte do Brasil e da Índia) no Conselho de Segurança da ONU (Kiely, 2015). Essa agenda reformista foi, de certo, um ponto de tensão com as potências ocidentais, que procuram retardar ou mesmo impedir tais reformas em instituições criadas no período pós-Guerra, despertando as expectativas de alguns segmentos sociais sobre o potencial “contra-hegemônico” dos BRICS (Desai, 2013). É notório que questões relativas à segurança internacional já vinham ganhando mais espaço a cada cúpula (Ramos, et.al. 2021). Porém, as tensões geopolíticas ganharam efetivamente espaço a partir da ocupação da Criméia pela Rússia em 2014. Já com a eleição de Donald Trump, em 2017, os EUA voltaram-se à contenção da expansão tecnológica da China (Weinland, 2022). Em 2022, com a invasão da Ucrânia pela Rússia, o mundo passou a ser representado como “Ocidente versus Oriente”. Esse olhar permite, portanto, constatar que o grupo se torna cada vez mais uma aliança geopolítica, mais do que econômica, reforçada pela aliança China-Rússia dentro dos BRICS.

Outra forma de analisar os BRICS é a partir de um olhar “horizontal” (ou para os lados), ou seja, analisando as relações intra-bloco, buscando identificar convergências e assimetrias entre os países. Na área de saúde, por exemplo, os BRICS buscaram adensar a cooperação entre si, estabelecendo grupos de trabalho e memorandos de entendimentos (Padula e Fonseca, 2021) . Ao mesmo tempo, a pandemia desafiou a cooperação, e os países BRICS não coordenaram uma posição conjunta sobre a fle-

xibilização temporária das patentes de vacinas em debates no âmbito da Organização Mundial de Comércio (Garcia, et. al.; 2020b; Moore, 2022).

Ainda sob esta perspectiva, mostramos em pesquisas anteriores as assimetrias econômicas entre os países, tendo em vista a preponderância econômica da China (Garcia, 2020a; Garcia et. al. 2023). Nas relações comerciais, por exemplo, três dos BRICS – Brasil, Rússia e África do Sul – mantêm superávits comerciais com a China, porém suas pautas de exportação são compostas, majoritariamente, por produtos primários agrícolas e minerais: soja em grão, minério de ferro, óleo bruto e refinado, carvão, manganês e outros hidrocarbonetos. A Índia, único BRICS com déficit comercial com a China, também exporta, em geral, produtos primários ao parceiro asiático, além de medicamentos em dose (Garcia, 2020a). Por sua vez, as exportações intrabloco da China são compostas por peças de aparelhos telefônicos, máquinas de processamento de dados e semicondutores (*Ibidem*). Neste sentido, as relações comerciais intra-BRICS remontam a tradicional divisão internacional do trabalho, tendo a China em seu centro. Essa interdependência assimétrica tende a perpetuar a desindustrialização da economia brasileira no médio prazo, já que o Brasil perdeu seu lugar para a China como principal exportador de produtos manufaturados para outros países da América do Sul (Garcia, et. al. 2023).

Por fim, uma terceira forma de analisar os BRICS é a partir das suas relações com outros países e regiões em desenvolvimento, na África, Ásia e América Latina. Esse seria um olhar “vertical” (ou *bottom-up*), uma vez que cada país BRICS atua como uma potência regional, que busca influenciar e acumular poder econômico junto a outros na “periferia”. Por vezes, a atuação de grandes empresas multinacionais dos BRICS na África e América Latina reproduzem práticas de exploração de matérias primas, mão de obra e recursos naturais, gerando novos ciclos de acumulação e expropriações. Por exemplo, Thompson et. al. (2023) afirmam que a influência econômica da China na África levou a uma reformulação das relações intra-africanas: no lugar dos ideais do pan-africanismo,

agora as tais relações são retratadas pelas lentes do “Sul Global” e da “Cooperação Sul-Sul”, sendo esta uma narrativa que carrega interesses chineses para dentro do continente. Por sua vez, Carmody (2015) sustenta que o capital sul-africano e o chinês geralmente atuam juntos para explorar os recursos naturais e dominar os mercados na África. Tanto na África, quanto na América Latina, alguns analisam as relações com China como desiguais e dependentes de comércio e investimentos, servindo para garantir o abastecimento do país asiático com matéria primas e para promover a abertura de mercados para a venda de produtos de alta tecnologia e serviços das empresas chinesas (Menezes e Bragatti, 2020; Slipak e Ghiotto, 2019).

A discussão aqui brevemente apresentada mostra como os BRICS se consolidaram como grupo político e econômico. Para o Brasil é estratégica a parceria dos BRICS. O país é membro fundador do grupo, além de ter a China como sua principal parceira comercial. Os BRICS constituem um espaço privilegiado para o Brasil diversificar suas relações internacionais e manter uma relativa autonomia aos centros de poder tradicionais. Ao mesmo tempo, há relações ainda pouco exploradas (como com a África do Sul, por exemplo). A atual fase dos BRICS, com a expansão para outros seis países, apresenta oportunidades e, também, desafios para o Brasil (Garcia e Ibanez, 2023). Adentramos, assim, às relações do Brasil com os outros quatro membros.

Relações Brasil-China

As relações diplomáticas entre Brasil e China se estabeleceram em 1974, quando, sob os governos de Ernesto Geisel e Mao Zedong, os países abriram embaixadas em Pequim e em Brasília, respectivamente. Desde então, ocorreram mais de 90 encontros entre chefes e representantes de Estado de ambos os países, sendo mais de 60 destes de 2010 em diante (BRASIL, 2020). Apesar de terem firmado alguns acordos ainda no século XX, como programa de cooperação CBERS (Satélite de Recursos Terrestres Brasil- China, em português), foi apenas a partir do primeiro

mandato do Governo Lula da Silva (2002-2006) que as relações entre Brasil e China se intensificaram. Em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), cuja primeira reunião ocorreu em 2006 (Ibid.). Em 2010 houve a assinatura do Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2010-2014. O planejamento quinquenal, elaborado no âmbito da COSBAN, que definia orientações estratégicas, metas e interlocução entre setores específicos (Brasil, 2010). O acordo viria a ser complementado pelo do Plano Decenal de Cooperação 2012-2021, assinado dois anos depois, que visava apontar áreas prioritárias e projetos-chave a serem explorados bilateralmente (BRASIL, 2011a). Em 2012 também foi anunciada a elevação das relações bilaterais ao nível de Parceria Estratégica Global e a criação do Diálogo Estratégico Global entre Chanceleres. Além da esfera bilateral, Brasil e China também mantêm relações em espaços de cooperação multilateral, como a OMC, o G20, o BRICS e o BASIC – um bloco formado entre Brasil, África do Sul, Índia e China para articulação conjunta na área ambiental (Ibid.).

Desde 2009 o país asiático é o principal parceiro comercial do Brasil. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o comércio bilateral com a China respondeu, em 2022, por 26,8% das exportações, 22,3% das importações brasileiras e 24,8% da corrente de comércio nacional com o mundo (Brasil, 2023). Tal número é bem superior quando comparado à corrente comercial com os Estados Unidos e com a Argentina – segundo e terceiro maiores parceiros comerciais do Brasil –, que corresponderam, no mesmo ano, respectivamente a 14,6% e 4,69% (Ibid., 2023). As exportações do Brasil para o país asiático concentram-se em *commodities*, mais especificamente em três produtos: minério de ferro, soja e petróleo bruto. Somados, representaram, em 2022, 74% das exportações brasileiras para a China de um total de US\$ 89,4 bilhões (Ibid., 2023). As importações brasileiras oriundas do país asiático, por sua vez, são bem mais diversificadas e contemplam grande variedade de produtos manufaturados. Em 2022, de um total de US\$ 60,7 bilhões, destacaram-se válvulas e tubos (11%), compostos organo-inorgânicos (8,2%) e equipamentos de tele-

comunicações (6,8%). Esse cenário revela uma dependência significativa do comércio exterior brasileiro em relação à China, que é, ao mesmo tempo, o principal mercado para as *commodities* brasileiras e a principal exportadora de manufaturas para o Brasil – reforçando, assim, a condição primário-exportadora do Brasil no comércio internacional.

A China também se destaca pelas operações de crédito e financiamento no Brasil – principalmente através do *China Development Bank* (CDB), que tem sido importante fonte de recursos para empresas brasileiras e chinesas nos últimos 15 anos. Suas operações de crédito abrangem o financiamento de projetos, concessão de linhas de crédito para empresas chinesas expandirem suas atividades e principalmente empréstimos direcionados à Petrobras. Entre 2009 e 2017, o CDB concedeu seis empréstimos à petrolífera brasileira, com valor acumulado de US\$ 25 bilhões – dos quais se destaca um financiamento de US\$ 10 bilhões assinado em 2016 –, todos, de certa forma, vinculados aos acordos de cooperação bilateral celebrados entre China e Brasil (Petrobras, 2016).

Quanto aos investimentos chineses no Brasil, segundo relatório do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), o estoque de Investimento Externo Direto (IED) entre 2007 e 2020 alcançou a marca de US\$ 66,1 bilhões (aproximadamente metade dos investimentos chineses na América do Sul), sendo 48% concentrados no setor de energia elétrica – com forte presença de estatais da China como a State Grid e a China Three Gorges –, seguido pelo setor de extração de petróleo e gás (28%), extração de minério (7%), manufatura (6%), infraestrutura (5%), agropecuária (3%), serviços financeiros (2%), e os demais 2% difundidos em diversos outros setores. Já em número de projetos confirmados para o mesmo período, o setor de eletricidade se mantém com a maior concentração (31%), mas há um aumento expressivo no setor manufatureiro, que representa 28% do total de projetos (Cariello, 2021).

O triênio de 2015 à 2017 foi marcado por um crescimento considerável do IED chinês no Brasil em relação ao triênio anterior, resultado da aproximação diplomática entre os dois países nesse período. Se em 2012 houve poucos acordos bilaterais assinados entre os países e em 2013

nenhum novo acordo foi firmado, a situação se reverteu nos anos seguintes. Em 2014, na primeira visita do Presidente Xi Jinping ao Brasil, para a VI Cúpula dos BRICS, ocorreu a assinatura de 32 atos em diversos setores (Jubé e Peres, 2014; UOL, 2014). Em 2015, houve a visita ao Brasil do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Li Keqiang, que oficializou a assinatura de um novo Plano de Ação Conjunta para o período de 2015-2021 (Brasil, 2015b), além de outros 35 atos bilaterais (Brasil, 2015c).

No período de 2018 a 2022 a relação entre os dois países foi mais pragmática e a quantidade de acordos firmados entre Brasil e China diminuiu em comparação aos anos anteriores. O período eleitoral no Brasil, em 2018, foi marcado por incertezas quanto às relações com a China, particularmente diante de posicionamentos hostis do então candidato Jair Bolsonaro, que se alinhava ao governo de Donald Trump nos EUA. Em 2019, Jair Bolsonaro, agora presidente, visitou a China a convite de Xi Jinping, ocasionando a assinatura de oito acordos (Verdélío, 2019a). Logo em seguida, houve a visita do Presidente Xi Jinping ao Brasil para participação na XI Cúpula dos BRICS, quando foram assinados outros nove atos de cooperação (Verdélío, 2019b). Nos anos seguintes do governo Jair Bolsonaro não houve novos acordos assinados com a China, somente o anúncio da conclusão das negociações para o Plano Estratégico 2022-2031, com diretrizes de longo prazo para as relações bilaterais, e o Plano Executivo 2022-2026, com objetivos concretos a serem alcançados no período – que sucederam o Plano de Ação Conjunta 2015-2021 e o Plano Decenal de Cooperação 2012-2021, expirados em 2021. Já em 2023, na terceira visita de Lula da Silva à China – primeira de seu terceiro mandato –, foram firmados 15 novos acordos, marcando uma reaproximação entre os países (Verdélío, 2023).

Relações Brasil-Índia

A relação bilateral entre Brasil e Índia iniciou oficialmente no dia de 6 de abril de 1948, após a independência do país asiático (Brasil,

2023a). Entretanto, esse vínculo se apresentou tímido ao longo do século XX, destacando-se visitas oficiais de líderes indianos ao Brasil: em 1948, do vice-presidente S. Radhakrishnan; em 1968, da primeira-ministra Indira Gandhi; em 1992, do primeiro-ministro Narasimha Rao à Conferência do Rio-92; em 1998, do presidente K.R. Narayanan (Brasil, 2023a). O único chefe de Estado brasileiro a visitar a Índia durante o século XX foi o presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996 (Ibidem).

A partir da década de 2000, houve um aprofundamento significativo das relações entre Índia e Brasil, a partir da criação da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural, conhecida apenas como “Comissão Mista”, em 2002, e também pelo estabelecimento da Parceria Estratégica Brasil-Índia, em 2006 (Brasil, 2023a). Desde então, as visitas de líderes brasileiros e indianos aumentaram: do presidente Lula em 2004, 2007 e 2008; da presidente Dilma Rousseff, em 2012; do presidente Michel Temer, em 2016; do presidente Jair Bolsonaro, em 2020; da presidente Pratibha Patil, em 2008; do primeiro-ministro Manmohan Singh, em 2006, 2010 e 2012; do primeiro-ministro Narendra Modi, em 2014 (Ibidem).

No âmbito político, destaca-se a presença de Brasil e Índia em foros plurilaterais, como o G20, o BRICS, o Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), o G4, que pleiteia uma reforma no conselho de segurança e defende a inclusão dos membros do grupo nesse órgão (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) e o BASIC, bloco formado por Brasil, África do Sul, Índia e China para uma maior coordenação nas posições desses países nas conferências internacionais sobre mudança do clima. Na visita de Jair Bolsonaro ao país, em 2020, adotou-se o Plano de Ação para Fortalecer a Parceria Estratégica Brasil-Índia, firmando-se 15 acordos bilaterais, tais como o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) e Memorandos de Entendimento nos setores de energia e saúde (Brasil, 2023a).

Os vínculos comerciais e econômicos entre Brasil e Índia também se intensificaram a partir do século XXI. Atualmente, a Índia aparece como 10º e 5º nos rankings de exportações e importações do Brasil, res-

pectivamente (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023). Em 2022, os dois países movimentaram US\$15,1 bilhões em trocas comerciais, destacando para um saldo comercial negativo do Brasil de US\$2,5 bilhões (Ibidem). Quanto aos investimentos indianos no Brasil, estimam-se um montante de US\$6 bilhões, enquanto os investimentos brasileiros na Índia se aproximam de US\$1 bilhão (Índia, 2022). Entre os acordos de âmbito econômico firmados entre os países, destacam-se o ACFI Brasil-Índia e o Acordo Preferencial de Comércio Índia-Mercosul, em vigor desde 2009.

Relações Brasil-Rússia

A relação bilateral entre Brasil e Rússia foi estabelecida em 1828 e, durante o século XIX, destaca-se a visita do imperador Dom Pedro II à São Petersburgo, em 1876, ainda que em caráter privado (Brasil, 2023b). A Revolução Russa e a formação da União Soviética provocaram instabilidades nos vínculos entre os dois Estados, tendo o Brasil rompido relações diplomáticas em 1917 (tendo sido restabelecida em 1945) e em 1947, tendo esta última sido revertida parcialmente em 1959, com a permissão de relações comerciais, e em 1961 com o retorno das relações diplomáticas (Brasil, 2023b). O relacionamento entre os dois países foi fortalecido apenas na década de 1980, quando o presidente brasileiro José Sarney, em uma viagem à Rússia em 1988, se tornou o primeiro chefe de Estado a visitar, em missão oficial, o parceiro (Brasil, 2023b). Ainda no século XX, foi criada a Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN), em 1997, cujo braço operacional é a Comissão Intergovernamental Brasil-Rússia de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (CIC) (Ibidem).

A partir da década de 2000, a cooperação entre os países aumentou significativamente, evidenciados pelo estabelecimento de uma parceria estratégica entre Rússia e Brasil, no ano 2000, e pela assinatura do Plano de Ação da Parceria Estratégica, em 2010 (Brasil, 2023b). As visitas dos líderes desses países também se tornaram recorrentes desde

então: do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002; do presidente Lula, em 2005, 2009 e 2010; da presidente Dilma Rousseff, em 2012, 2013 e 2015; do presidente Michel Temer, em 2017; do presidente Vladimir Putin, em 2004, 2014 e 2019; do presidente Dmitry Medvedev, em 2008, 2010 e 2013 (este último como primeiro-ministro) (Brasil, 2023b). Atualmente, observa-se um importante diálogo entre os dois países em foros internacionais, como o BRICS e o G20.

No âmbito econômico e comercial, a Rússia se destaca como uma das principais fornecedoras de produtos ao Brasil, aparecendo em 6º no ranking de maiores origens de produtos importados (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023). No entanto, a Rússia representa apenas 0,60% do destino das exportações brasileiras, ocupando o 33º lugar no ranking (Ibidem). De modo geral, em 2022, o comércio entre os dois países movimentou a quantia de US\$9,8 bilhões, tendo o Brasil um déficit comercial de US\$5,9 bilhões (Ibidem). Também se destaca a importância da Rússia para a cadeia do agronegócio brasileiro, visto que é uma das principais provedoras de fertilizantes para a produção agrícola (Brasil, 2023b). Na esfera dos investimentos, a relação entre Brasil e Rússia ainda é tímida. De acordo com o Pineli et. at. (2021), em 2019, os investimentos russos no Brasil somavam US\$180 milhões, enquanto os investimentos brasileiros na Rússia totalizavam US\$6 milhões.

Relações Brasil-África do Sul

A relação bilateral entre Brasil e África do Sul iniciou oficialmente em 1948, com a abertura da Legação diplomática brasileira em Pretória, mas já havia desde 1918 um consulado brasileiro na Cidade do Cabo (Brasil, 2023c). Os escritórios de representação sul-africano e brasileiro foram promovidos a embaixadas em 1971 e 1974, respectivamente (Ministério das Relações Exteriores, 2023). Em 1985, as relações entre os países foram rompidas pelo estabelecimento de sanções do Brasil à África do Sul em razão da vigência do regime do apartheid, mas, com o

fim da estrutura de segregação racial, essas sanções foram retiradas em 1994 (Brasil, 2023c). Emerge, nesse sentido, a figura de Nelson Mandela como importante fomentador de um aprofundamento das relações entre África do Sul e Brasil, tendo visitado o território brasileiro ainda em 1991, antes de se tornar presidente, e em 1998, já como líder sul-africano (Ibidem).

A partir da década de 2000, o vínculo entre os países se estreitou, com a formação da Comissão Mista Brasil-África do Sul (2000) e a assinatura do Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica (2003), que instituiu o Comitê Conjunto de Cooperação Científica e Tecnológica, bem como com a designação de parceria estratégica entre os dois países em 2010 (Brasil,s.d.; Brasil, 2023c). Destacam-se também visitas realizadas por líderes de ambos os países: do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996; do presidente Lula, em 2003, 2007 e 2010; da presidente Dilma Rousseff, em 2011 e 2013; do presidente Jacob Zuma, em 2009 e 2014 (Brasil, 2023c). Brasil e África do Sul também dialogam em foros multilaterais, tais como o Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), BRICS, grupo BASIC (Brasil-África do Sul-Índia-China), G20 financeiro e G20 comercial.

Ainda assim, o intercâmbio comercial entre os dois países permanece tímido, com a África do Sul ocupando a 37ª e 47ª posições nos rankings de principais importadores de produtos brasileiros e exportadores de produtos ao Brasil, respectivamente (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023). O comércio entre os dois países totalizou, em 2022, US\$2,6 bilhões, tendo o Brasil um superávit comercial de US\$816 milhões (Ibidem).

O futuro dos BRICS e o lugar do Brasil

Esta artigo buscou discutir o lugar e o papel do Brasil nos BRICS. Apresentamos um balanço da trajetória do grupo nos últimos 15 anos a partir de diferentes olhares e abordagens. Logo, discutiremos sobre as relações bilaterais do Brasil com cada parceiro.

Hoje o grupo BRICS passa por um momento político de grande relevância. Na recente cúpula na África do Sul, em 2023, o grupo formalizou o convite à entrada de seis novos membros: Argentina, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos Etiópia e Irã. Consolidou-se, assim, o caráter geopolítico dos BRICS, uma vez que foram incluídos, de um lado, um aliado históricos dos EUA no Oriente Médio, a Arábia Saudita, de outro, o Irã, que sofre sanções dos norte-americanos. A China havia, recentemente, mediado a retomada das relações diplomáticas entre ambos (Garcia e Ibanez, 2023). Para o Brasil, esse é um momento de oportunidades e desafios. De certo, um BRICS forte e expandido é bom para o Brasil como membro fundador do bloco e uma liderança regional na América do Sul. Ao mesmo tempo, o grupo aumenta sua forte base econômica em energias fósseis, além de um maior déficit democrático, representando um desafio para o Brasil que busca, de um lado, ser protagonista nas negociações climáticas e impulsionar a transição energética justa, de outro, difundir ideias de democracia e direitos sociais, tal como pretende o atual governo de Lula da Silva. O país deve manter sua relativa autonomia diante das tensões internacionais entre as potências, e negociar melhores termos nas relações intra-BRICS. A transferência de tecnologia Sul-Sul e a cooperação efetiva em áreas como saúde, meio ambiente, agricultura e energia são fundamentais para alcançar melhores condições sociais de vida e trabalho para a maioria de nossas populações.

Referências

Brasil. Ministério Das Relações Exteriores. 2010. Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014. Disponível em: https://www.cebc.com.br/sites/default/files/plano_de_acao_conjunta_2010_-_2014_2_.pdf. Acesso em: 6 de julho de 2022.

Brasil. Ministério Das Relações Exteriores. 2011. Acts signed on the occasion of the visit of President Dilma Rousseff to the Popular Republic of China – Beijing, April 12, 2011.

Brasil. Ministério Das Relações Exteriores. 2015. Visita do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil – Declaração Conjunta e Plano de Ação Conjunta – Brasília, 19 de maio de 2015.

Brasil. Ministério Das Relações Exteriores. 2015. Documentos assinados durante a visita oficial do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil – Brasília e Rio de Janeiro, 19 de maio de 2015.

Brasil. Ministério Das Relações Exteriores. 2020. República Popular da China. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-popular-da-china> Acesso em: 6 de julho de 2022.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. República da Índia. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-da-india>. Acesso em Agosto 2023

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Federação da Rússia. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/federacao-da-russia>. Acesso em Agosto 2023

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. República da África do Sul. Brasília, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-da-africa-do-sul>. Acesso em Agosto 2023

Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Cooperação Internacional. África. Brasília [s.d.]. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao_Internacional/Bilateral/Africa-do-sul.html. Acesso em Agosto 2023

Bond, P. and Garcia, A. (eds). *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*. Johannesburg: Jacana Media, 2015.

Carmody, Pdraig. “The New Scramble for Africa”. *Jacobin Magazin*, Issue 19, Uneven and Combined, 2015.

Cardoso, Juliana. “Sinochem torna-se parceiro da Statoil no campo de Peregrino”. *Valor Econômico*, May 21, 2010.

Cardoso, Juliana. “Sinopec acerta com portuguesa GALP aquisição de 30% da Petrogal Brasil”. *Valor Econômico*, November 11, 2011.

Cariello, T. *Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)*. Conselho Empresarial Brasil-China, 2021.

Desai, Rhadika. “The BRICS are building a challenge to western economic supremacy.” *The Guardian*, April 2, 2013.

Garcia, Ana; Ibañez, Pablo. “BRICS expandido, e agora? Novos desafios para a política externa brasileira”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 28 agosto 2023.

Garcia, Ana; Thompson, Lisa; Brito, Cleiton; Rodriguez, Maria. The Political Economy of South-South Relations: a comparative analysis of China’s investments in Brazil and South Africa. *BPC Policy Brief* (Rio de Janeiro), Vol. 13, nr. 8, Junho/2023.

Garcia, Ana. Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na Índia: arranjos institucionais, atores e impactos. *Revista Tempo do Mundo* (IPEA), p. 149-174, 2020a.

Garcia, Ana; Curty, R.; Aguiar, C.; Rezende, L.; Dantas, M. Os BRICS frente à pandemia da COVID-19: uma análise preliminar sobre políticas comparadas. *Conjuntura Internacional* (Belo Horizonte), v.17 n.3, p.33 – 46, dez. 2020b.

Garcia, Ana. Building BRICS from below?, in Bond and Garcia (ed.). *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*. Johannesburg: Jacana Media, 2015.

Pineli, A.; Ribeiro, F.; Carneiro, F.; Araújo, M. Brazil and Russia: How To Improve The Economic Relationship Beyond Resource-Based Industries. *Technical Note* (IPEA), No. 4, Novembro de 2021.

Índia. Consulado-Geral da Índia em São Paulo. *Bilateral Relations and Visits*. India-Brazil brief. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.cgisaopaulo.gov.in/Bilateral-Relations.php>. Acesso em Agosto 2023

Jube, A. Peres, B. “China suspende barreiras à carne do Brasil e compra aviões”. *Valor Econômico*, Brasília, 18 de julho de 2014.

Kiely, Ray. *The BRICs, U.S. ‘Decline’ and Global Transformations*. London: Palgrave MacMillan, 2015.

Moore, Candice. BRICS and Global Health Diplomacy in the Covid-19 Pandemic: Situating BRICS’ diplomacy within the prevailing global health governance context. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(2): e022, 2022.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. ComexVis. Comex Stat. *Base de Dados*. Brasília. 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em Agosto 2023

Padula, Raphael; Fonseca, Felipe. BRICS: potencialidades de cooperação e papel na governança global de saúde no contexto da pandemia. *Saúde Debate*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 40-61, dezembro 2020.

Petrobrás. “Contratação de Linha de Financiamento de US\$ 10 bilhões junto ao China Development Bank (CDB)”. *Petrobrás Investidores*, May 19, 2009.

Prashad, Vijay. *Neoliberalism with Southern characteristics. The rise of BRICS*. Rosa Luxemburg Stiftung – New York Office. May, 2013.

Ramos, Leonardo; Garcia, Ana; Pautasso, Diego; Rodrigues, Fernanda. “A decade of emergence: the BRICS institutional densification process”. *Journal of China and International Relations*, v. 6, n. 1, 2018.

Ramos, Leonardo; Rocha, Pedro; Zahreddine, Danny. A Agenda de Segurança Internacional nos BRICS (2009-2019). *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol.64 (3), 2021.

Slipak, Ariel and Luciana Ghiotto. “América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: El Rol de las Inversiones Chinas en la Región en un Contexto de Disputa (Inter) Hegemónica.” *Cuadernos Del CEL* 4 (7): 25-55, 2019.

Thompson, Lisa; Tsolekile de Wet, P.; Shirinda, H.; Bawden, E. Chinese Investment Loans and Foreign Direct Investment in South Africa between 2012 and 2022. *BPC Policy Brief* (Rio de Janeiro), vol. 13, nr. 7, June/2023.

Uol. Assinatura de 54 acordos em visita de Jinping consolida aliança Brasil-China. Brasília, 17 de julho de 2014. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2014/07/17/assinatura-de-54-acordos-em-visita-de-jinping-consolida-alianca-brasil-china.htm> Acesso em: 8 de agosto de 2022.

Verdélío, A. Bolsonaro se encontra com presidente chinês para assinatura de acordos. *Agência Brasil*, Brasília, 25 de outubro de 2019.

Verdélío, A. Brasil e China firmam acordos em áreas como política, comércio e saúde. *Agência Brasil*, Brasília, 13 de novembro de 2019.

Verdélío, A. Lula e Xi Jinping assinam 15 acordos de parceria em Pequim. *Agência Brasil*, Brasília, 14 de abril de 2023.

Weinland, Don. “The tech war between America and China is just getting started”. *The Economist*, Nov. 18, 2022.

Xi Jinping. “Forging Ahead to Open a New Chapter of China-Russia Friendship, Cooperation and Common Development”. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 20/03/2023.

Ana Garcia é professora adjunta de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É também professora colaboradora do Programa de Pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Foi diretora do BRICS Policy Center (2021-2023). É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado FAPERJ e membro da diretoria da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Contato: anagarcia@ufrjr.br; Daniel Lannes e André Rezende são estudantes de graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio e bolsistas de iniciação científica FAPERJ.

A administração Lula e a possibilidade em ressignificar as relações Brasil-África

Anselmo Otavio

Resumo

O artigo se propõe a refletir sobre a inserção brasileira no continente africano ao longo dos primeiros meses da administração Lula (2023-). Inicialmente serão destacadas, em perspectiva histórica, as principais características que guiaram a relação entre Brasil e continente africano. Posteriormente, serão analisadas as primeiras iniciativas propostas pela administração Lula que, direta ou indiretamente, garantem a maior aproximação entre as partes. Feito isso, espera-se demonstrar que a efetivação e a manutenção das ações até então propostas poderão garantir a ressignificação da importância do continente africano para o Brasil.

Abstract

This paper proposes to reflect about Brazilian insertion toward African continent throughout the Lula's administration (2023-). Initially, in a historical perspective, it will be highlighted the main characteristics that guide the relationship between Brazil and the African continent. Subsequently, it will be analyzed the initial initiatives of the Lula administration that, in general, guarantee greater approximation between Brazil and Africa. Once this is done, it is expected to demonstrate the

possibility that the new administration has to resignify the importance of the African continent for Brazil.

1. Introdução

No *New Global Financing Pact Summit*, ocorrido em Paris entre os dias 22 e 23 de junho de 2023 e voltado para ampliar a cooperação em pontos como combate a pobreza, a mudança climática e aos efeitos nocivos com relação à biodiversidade (FRANCE DIPLOMACY, 2023), um dos episódios marcantes foi o pronunciamento realizado pelo presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa. Grosso modo, Ramaphosa expôs o ressentimento dos países africanos com relação às potências ocidentais, sentimento atrelado à pandemia da covid-19, quando em sua fase mais crítica, o que se viu não foi a cooperação, mas sim a concentração de vacinas e a restrição às exportações destas junto aos países desenvolvidos. Em suas palavras, “nos sentíamos como mendigos quando precisávamos de vacinas e os países do hemisfério norte haviam comprado todas, as monopolizavam e não queriam repassá-las no momento em que mais precisávamos” (RAMAPHOSA, 2023, s/p, tradução nossa).

Por um lado, a fala do presidente sul-africano simbolizava o ressentimento já visto pelo Diretor Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom, em 2021, quando denunciou a existência de um *apartheid* mundial no acesso às vacinas contra a Covid-19. Em tal crítica, vale destacar que, enquanto os países de renda elevada concentravam mais de 45% das vacinas disponíveis, os de renda média e baixa, que, em termos proporcionais, englobam quase metade da população mundial, possuíam apenas 17% do total de vacinas existentes no mundo (REUTERS, 2021). Por outro lado, a crítica a Ramaphosa, direta ou indiretamente, convergia com o chamado Renascimento Africano (*African Renaissance*), nome dado ao ciclo de transformações encontradas no continente africano pós-Guerra Fria que, dentre as principais características, é marcada pela maior integração no continente como forma de resolução dos desafios africanos, bem como

pela busca por um novo processo de inserção internacional (OLIVEIRA; OTAVIO, 2021).

De fato, enquanto iniciativas como a criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), a transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA), o Programa de Infraestrutura para o Desenvolvimento Africano (PIDA), a Agenda 2063 e a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfcFTA, na sigla em inglês) exemplificam a busca por soluções econômicas, políticas e de segurança para o continente africano via integração regional. No que concerne à inserção internacional, além de adotarem posturas críticas com relação a propostas ou ações consideradas prejudiciais ou pouco vantajosas aos países africanos, diversas lideranças africanas voltaram-se a seletividade no que concerne a parcerias com atores extracontinentais, rompendo com interações pautadas no paternalismo ou no assistencialismo, e valorizando a horizontalidade e em benefícios mútuos.

Levando em consideração este dinamismo encontrado no contexto africano, refletido na busca por nova inserção internacional e na maior valorização da integração como solução aos desafios africanos, que o artigo se propõe a refletir sobre a inserção brasileira no continente africano ao longo dos primeiros meses da administração Lula (2023-). Inicialmente serão destacados, em perspectiva histórica, as principais características que guiaram a relação entre Brasil e continente africano. Posteriormente, serão analisados às primeiras iniciativas propostas pela administração Lula que, direta ou indiretamente, garantem a maior aproximação entre as partes. Feito isso, espera-se demonstrar que a efetivação e a manutenção das ações até então propostas poderão garantir a ressignificação da importância do continente africano para o Brasil.

2. As relações Brasil-África: algumas considerações

Ao discorrer sobre a política externa brasileira adotada durante os dois governos Lula (2003-2010), Amorim (2010) destacava o interesse brasileiro em fortalecer laços com os países africanos, vide a coo-

peração nos mais diversos campos, a criação de reuniões como o Fórum América do Sul-África (ASA), a realização de visitas oficiais junto aos mais diversos países do continente, dentre outros meios voltados a tal finalidade. Ainda que tais ações pudessem representar certa tendência em fortalecer os laços entre as partes, quando analisado o período anterior, bem como as administrações seguintes, Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), o que se percebe é o contrário, isto é, a tendência dos países africanos a serem colocados em segundo plano na inserção internacional do Brasil.

Conforme é conhecido, a interação entre Brasil e o continente africano possui sua gênese atrelada à colonização portuguesa, refletida na relação triangular envolvendo o Brasil (principal receptor de africanos escravizados); territórios africanos que fazem fronteira com o Atlântico Sul (local de saída da mão de obra escravizada); e Portugal (intermediário entre Brasil e África). Ainda que a diminuição ou término do papel de intermediário envolvendo os lusitanos viesse a ocorrer em séculos posteriores, como visto durante a União Ibérica (1580-1640) – quando o reinado de Portugal foi unificado ao espanhol – e nas primeiras décadas que se seguiram após a independência do Brasil (1822), a relação entre África e Brasil tendeu a se intensificar. Inclusive, vale lembrar que o fortalecimento dos laços pode ser representado tanto pelos Reinos de Benin e Eko, ambos que, antes de qualquer outro país europeu, haviam reconhecido o Brasil como país independente, como também o território de Angola, pertencente a Portugal que, após a independência brasileira, viu surgir movimentos que buscavam não apenas a independência junto a coroa portuguesa, mas sim, integrarem o território angolano ao brasileiro (PENHA, 2011; COSTA E SILVA, 2011).

A partir da segunda metade do século XIX, contudo, o que se viu foi o enfraquecimento e a paralisia na relação entre as partes. Vale ressaltar que, mesmo sendo comum remeter as interações entre Brasil e África ao comércio de africanos escravizados, e indicar que o término deste levou ao fim da interação, em verdade, vale ressaltar o equívoco desta afirmativa, pois séculos de relação entre as partes a fez ser cada vez mais ampla

e diversificada. De fato, além da importância na formação cultural e da sociedade brasileira, a interação brasileira e africana também pode ser encontrada na diversidade comercial envolvendo commodities, tendo por parte do Brasil a venda de açúcar, cachaça, tecidos, carne seca, farinha e feijão; e por parte dos africanos, a venda de arroz, algodão, cera, gengibre, pimenta, resinas, marfim, óleo de amendoim, enxofre e tecidos (PENHA, 2011).

Nesse sentido, é possível relacionar tal declínio a dois fatores que se relacionam. O primeiro diz respeito à divisão do continente africano entre as grandes potências europeias (Conferência de Berlim). Grosso modo, a divisão levou à proibição do comércio entre Brasil e os povos africanos, visto que estes passaram a ser controlados por países como França, Inglaterra, Bélgica e, no caso dos atuais territórios de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, a ser mantidos por Portugal. Já o segundo fator encontrava-se preso à visão ocidental que dividia o mundo entre aqueles considerados como avançados (brancos advindos de países da Europa Ocidental) e os atrasados (indivíduos de outras raças, como o negro africano). Dito de outra forma, conforme discutido por Schwarcz e Starling (2015), predominou-se na sociedade brasileira a demonização do negro via aceitação de teorias raciais que hierarquizavam as sociedades, colocando o indivíduo branco como exemplo de superioridade, em detrimento de outras raças (darwinismo social).

Inclusive, vale destacar que nesta política de branqueamento da população brasileira, duas iniciativas relacionadas à inserção internacional do Brasil ganharam relevância. A primeira diz respeito a apresentar ao mundo que o país se tornaria predominantemente branco, vide a participação de João Batista Lacerda, então Diretor do Museu Nacional, no Congresso Universal das Raças, em 1911, onde afirmou que no prazo de 100 anos o país teria uma população majoritariamente branca. Já a segunda iniciativa diz respeito ao incentivo pela migração de europeus no país, tendo a diplomacia papel estratégico para romper com a imagem do Brasil atrelada à escravidão, mas sim como um país aberto e

favorável à recepção do migrante europeu (SCHWARCZ; STARLING, 2015; RICUPERO, 2017).

Evidentemente que a crença de que estar entre os avançados equivalia a romper com o elemento negro acabou por refletir na política externa brasileira, que se manteve voltada a fortalecer laços com potências europeias e Estados Unidos, em detrimento do continente africano. Reflexo disso pode ser encontrado não apenas durante a Primeira República (1889-1930), ou em governos como Getúlio Vargas (1930-1945), Dutra (1946-1951) e Juscelino Kubitschek (1956-1961), marcados pelo interesse em fortalecer laços com as potências ocidentais, mas também em governos que são lembrados pela busca em ampliar as relações internacionais do Brasil.

Exemplo disso pode ser encontrado nas administrações Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), quando a chamada Política Externa Independente (PEI) foi desenvolvida. Favorável à defesa de pontos como o desarmamento, a não intervenção em assuntos internos e a ampliação das relações internacionais do país com o intuito de alcançar novos mercados aos produtos brasileiros, a PEI também foi caracterizada por duas escolhas de certo modo contrastantes acerca do continente africano. No caso, se por um lado, criava embaixadas em Gana, Nigéria, Senegal e Marrocos, por outro lado, mantinha-se reticente em apoiar os processos de independência ocorridos no continente africano (CERVO; BUENO, 2008; MANZUR; 2014).

Durante o regime militar (1964-1985), ainda que missões diplomáticas para países como Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Costa do Marfim, Camarões, África do Sul, República Democrática do Congo, Benin, dentre outros foram realizadas em administrações de Castelo Branco, Costa e Silva e Médici, a política externa brasileira adotava a equidistância no que concerne aos processos de independência das colônias portuguesas, demonstrando a preferência por Portugal. Tal ruptura ocorreria a partir da administração Geisel (1974-1979) e o chamado Pragmatismo Ecumênico e Responsável, quando somado à busca por mercados consumidores dos produtos brasileiros, houve o reconhecimento das inde-

pendências de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e considerou o Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA) como representante legítimo de Angola (CERVO; BUENO, 2008; VISENTINI; 2011).

Ao indicar o interesse em ampliar os mercados consumidores para os produtos brasileiros, tal desejo demonstrava que a aproximação junto ao continente africano não simbolizava o aceite da importância africana na formação da sociedade e da cultura brasileira, mas sim, porque se enquadrava em um dos principais objetivos da política externa brasileira, qual seja, ser um vetor para o desenvolvimento do país. Grosso modo, vale ressaltar que mesmo sendo marcadas por diversas especificidades, as administrações brasileiras, quando comparadas, apresentam percepções diferentes acerca da relação entre inserção internacional e desenvolvimento. Dito de outra forma, enquanto para alguns governos a busca pelo desenvolvimento era pautada na interação com os EUA; para outros, como visto na PEI e no Pragmatismo Ecumênico e Responsável, o desenvolvimento seria alcançado via expansão das relações internacionais (CERVO; BUENO, 2008; VISENTINI; 2011; RICUPERO, 2017).

A diferença de percepções entre inserção internacional e desenvolvimento também se manteve presente no cenário pós-Guerra Fria e, conseqüentemente, impactou na constituição de uma agenda duradoura voltada aos países africanos. Reflexo disso pode ser encontrado na administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que, além de marcada pela crença em um mundo unipolar (com os EUA sendo o principal protagonista) e pela valorização das relações Norte-Sul, quando da interação com o continente africano o que se viu foi o predomínio da seletividade. No caso, tal seletividade pode ser encontrada na participação brasileira junto à UNAVEM III (missão de paz da ONU para Angola), na aproximação de países como África do Sul e Nigéria e, paralelamente a isso, ao fechamento de consulados e embaixadas, como na República Democrática do Congo (RDC), São Tomé e Príncipe (STP), Camarões, Zâmbia, Togo, Tanzânia e Tunísia. Dentre estes, um episódio importante diz respeito à STP, país que faz parte da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP), iniciativa protocolada durante a administra-

ção Sarney (1985-1990) e instituída na administração FHC. Neste caso, o não envio de diplomatas para um país membro de uma iniciativa brasileira, simbolizava esta falta de uma agenda duradoura para a África.

Diferentemente desta seletividade, a administração Lula (2003-2010) buscou ampliar a presença brasileira no continente africano e, neste caso, quatro iniciativas governamentais mostraram-se convergentes com tal intuito. As duas primeiras podem ser indicadas como de ordem interna, no caso, a criação de iniciativas voltadas ao reconhecimento da importância socioeconômica e cultural da população africana para o país, destacadamente a Lei 10.639/2003, e a criação das Divisões I, II e III no Ministério das Relações Exteriores. Já as duas seguintes dizem respeito ao âmbito político-diplomático, mais especificamente, ao número de visitas oficiais realizadas no continente africano, pela abertura ou reabertura de embaixadas; e a atuação via cooperação internacional para o desenvolvimento. Em outros termos, enquanto era criado o Fórum América do Sul-África (ASA) e abertas missões diplomáticas em países como RDC, Camarões, Zâmbia, Togo, Tanzânia e Tunísia, iniciativas de cooperação como a capacitação técnica provida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Pró-Savana (cooperação com Moçambique) e o *Cotton 4* (destinado a Benin, Burkina Faso, Chade e Mali e voltado a plantação de algodão), também eram símbolos deste interesse brasileiro pelo continente africano (AMORIM, 2010; VISENTINI, 2013; OTAVIO, 2018).

Após a saída de Lula, o continente africano voltou a perder espaço na agenda brasileira, característica que demonstra a contínua diferença de percepções entre inserção internacional e desenvolvimento, fator refletido na existência de períodos de maior relevância e aproximação, intercalados por períodos de distanciamento e desvalorização na relação entre Brasília e os países africanos. Durante a administração Rouseff, além dos projetos serem diminuídos, a dificuldade em fortalecer os laços com países africanos caminhou lado a lado ao predomínio da crise institucional que levaria ao seu impeachment. Já nas administrações Temer e Bolsonaro, a não manutenção da diplomacia presidencial, que

foi amplamente utilizada pelas administrações Fernando Henrique Cardoso e Lula, somou-se à preferência pelo eixo Norte-Sul. Inclusive, enquanto Temer compareceu apenas uma vez no continente africano, em cúpula dos BRICS, Bolsonaro não realizou nenhuma visita ao continente africano.

3. A administração Lula e as tendências nas relações Brasil-África

Embora os discursos de Lula (no Congresso Nacional, já empossado como presidente) e Mauro Vieira (posse como ministro das Relações Exteriores) fossem marcados por especificidades, é fato que em ambos o continente africano foi apresentado como importante para o país. Dito de outra forma, enquanto o presidente reforçava a importância do fortalecimento dos laços via cooperação (BRASIL; 2023a); o ministro destacava o retorno do continente como prioritário para a política externa brasileira, indicando duas outras dimensões nesta nova fase da interação entre Brasil e África, no caso, a valorização das relações econômicas – expondo sobre o dinamismo econômico simbolizado pela criação da AfCFTA – e a governança global, representada pela necessidade de dialogar, com países e organizações regionais africanas, temas considerados importantes para as partes, como segurança alimentar, mudança climática, relações comerciais, investimentos, dentre outros (VIEIRA; 2023). Passado mais de sete meses de administração, é possível indicar que as três dimensões apresentadas continuam presentes na inserção brasileira no continente africano.

Referente à primeira dimensão, cooperação, conforme exposto pelo presidente Lula da Silva em discurso realizado em 19 de julho em Cabo Verde, o interesse em tal interação encontrará atrelada ao compartilhamento de tecnologias, a atuação na formação de profissionais e especialistas direcionados a atender as demandas do continente africano, e o auxílio nos processos de industrialização e no setor agrícola. Acerca da segunda dimensão, dinamismo econômico, em discurso realizado no

mês de maio, mais especificamente no Seminário “Brasil-África: relançando parcerias”, foi destacado, por exemplo, o desejo de fortalecer os laços comerciais entre as partes, uma vez que, se em 2013 o fluxo comercial aproximava-se de US\$ 30 bilhões, em 2022, esta cifra era de US\$ 21,2 bilhões. Neste mesmo discurso, a terceira dimensão, qual seja, governança global, também se mostrou presente, refletido no apoio brasileiro para a entrada da União Africana e de outros países africanos no G20, no interesse em fortalecer a parceria com o intuito de combater a fome no âmbito global, e o desejo em criar, juntamente com outros países detentores de florestas tropicais, como a RDC e a República do Congo, um grupo internacional direcionado à preservação da biodiversidade e transição energética.

Evidentemente que muitas das iniciativas anteriormente apresentadas já foram vistas em momentos anteriores na relação entre Brasil e África, logo, esta nova fase poderia simbolizar mais uma expressão relacionada à diferença de percepções entre inserção internacional e desenvolvimento que, historicamente, acompanha as administrações brasileiras. Inclusive, ainda que novidade, o próprio interesse pela aproximação junto a países que possuem florestas tropicais poderia ser atrelado ao objetivo do governo brasileiro em elevar o país ao protagonismo nas discussões sobre meio ambiente, sinalizando que a busca pela maior presença no continente africano, em verdade, é parte de uma nova estratégia de inserção internacional do Brasil, focada no processo de ampliação das relações internacionais.

Entretanto, seja no discurso proferido em Cabo Verde, seja no realizado no Seminário Brasil-África: relançando parcerias, uma quarta dimensão mostrou-se presente e, no geral, sinaliza mudanças na percepção do continente africano, qual seja, a gratidão pela importância da África na formação da sociedade e cultura brasileira e a compensação aos séculos de exploração perpetrados aos africanos. Em Cabo Verde, por exemplo, ainda que o discurso tenha sido reduzido, ao menos para grande mídia, ao equívoco exposto na afirmativa de certa gratidão a escravidão, em verdade, sua importância e complexidade são notáveis,

visto que destacava a necessidade em compensar o continente por todas as mazelas sofridas ao longo de séculos de exploração e a gratidão aos africanos por sua importante participação na formação do Brasil (BRASIL; 2023b). Inclusive, esta quarta dimensão já havia sido encontrada no Seminário, onde, em suas palavras, “[r]eafirmamos nosso profundo orgulho do papel central do continente na identidade nacional. Reconhecer o valor de nossas raízes africanas passa por celebrar a contribuição da África em nossa cultura [...]” (BRASIL; 2023c; s/p).

Por um lado, ao reforçar a compensação e a gratidão aos povos africanos para a formação da sociedade e cultura brasileira, a administração Lula tende a ressignificar a cooperação, às articulações para temas que envolvem Brasil e África na governança global, o comércio entre as partes, enfim, a própria relação entre Brasil e o continente africano. Em outros termos, iniciativas como as anteriormente apresentadas, somam-se ao desejo em abrir novas embaixadas, de realizar um encontro com ministros da agricultura de países africanos, de intensificar o engajamento brasileiro no Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), dentre outras ações que, no geral, são exemplos que distanciam a administração Lula da tendência vista em governos anteriores (BRASIL; 2023b; 2023c). Por outro lado, esta ressignificação se enquadra em um dos objetivos dos países africanos encontrados no Renascimento Africano.

Amplamente defendido por Thabo Mbeki, presidente da África do Sul entre 1999 e 2008, como visto no discurso proferido na Universidade das Nações Unidas em 1998, e intitulado de *The African Renaissance, South Africa and the World*, o Renascimento Africano pode ser compreendido como uma doutrina política e econômica, resultado de um conjunto de dinâmicas externas e internas que, a partir do final da década de 1990, mostraram-se favoráveis ao continente africano e a ruptura com o Afro-pessimismo (OLIVEIRA; OTAVIO, 2021). Em termos ilustrativos, enquanto no âmbito externo havia o maior interesse de potências tradicionais, vide EUA com a aprovação da *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), lei voltada à maior interação entre Washington e países da África Subsaariana (BANJO, 2010), e emergentes, destacada-

mente a China com a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC); no cenário interno, o continente era marcado pelo crescimento econômico, pelo fim ou isolamento de regimes autoritários, o declínio no número de guerras, dentre outros acontecimentos que passavam a representar diversas mudanças na África (OTAVIO, 2018).

Convergindo com o Pan-africanismo, o Renascimento Africano valoriza pontos que se mostram cada vez mais presentes no continente ao longo do século atual, no caso, a solidariedade africana e a busca em demonstrar a importância do continente para a humanidade (MBEKI 1998; OTAVIO 2018).¹ Referente ao primeiro ponto, destaque o fato de ter sido fundamental nos processos de independência ao longo da segunda metade do século XX, a solidariedade africana no pós-Guerra Fria manteve-se como importante meio para que os países, em conjunto, encontrassem soluções para desafios que assolavam o continente (ADEBAJO, 2013). Reflexo disso pode ser visto nas diversas iniciativas e projetos que refletem a integração continental, como a NEPAD, a transição da OUA para UA, a PIDA, a Agenda 2063 e, mais recentemente, a AfCFTA. No que diz respeito à demonstração da África como importante para a humanidade, iniciativas como o resgate da história africana anterior à dominação europeia – refletida na apresentação de um continente marcado por grandes obras arquitetônicas, por impérios e civilizações -, e a diversidade cultural existente no continente que influenciou sociedades e culturas por todo o mundo, são reflexos deste segundo ponto do Renascimento Africano.

De modo geral, tais pontos trazem como finalidade romper com o Afro-pessimismo, distanciando o continente de interações pautadas no paternalismo ou no assistencialismo, mas sim valorizando relações

1 Por Pan-Africanismo, pode-se entender como um "movimento político e cultural que considera a África, os africanos e os descendentes de africanos de além-fronteiras como um único conjunto, e cujo objetivo consiste em regenerar e unificar a África, assim como incentivar um sentimento de solidariedade entre as populações do mundo africano" (ESEDEBE, 1980 apud ASANTE; CHANAIWA, 2010, p. 873).

baseadas na horizontalidade e em benefícios mútuos. Nesse sentido, ao menos neste início de gestão, o governo Lula vem demonstrando sintonia com os interesses africanos, inclusive, ao demonstrar o quanto os processos de integração vistos no continente podem servir de exemplos para a América do Sul, ao interesse de envolver as Nações Unidas num processo focado na garantia de justiça social no âmbito global; ao valorizar cada vez mais a chamada Década Internacional de Afrodescendentes, a administração atual vem apresentando outra perspectiva sobre o continente, diferenciando das anteriores.

4. Considerações Finais

Em evento ocorrido nos Estados Unidos, o ex-presidente Bolsonaro criticou a agenda da administração Lula para o continente africano, expondo que o Brasil deveria concentrar sua atuação, naqueles países que, em suas palavras, “podem nos oferecer alguma coisa” (UOL, 2023, s/p). Por um lado, a fala do ex-presidente menospreza o dinamismo existente em um continente que ao longo das primeiras décadas do século atual é marcado pelo crescimento econômico, pelo acelerado processo de integração regional, pela intensificação em seus processos de integração, vide apresentado pela Agenda 2063, plano que dentre os principais objetivos, destacam a busca por maior protagonismo do continente na governança global (OLIVEIRA; OTAVIO, 2021). Por outro lado, a desvalorização com relação aos países africanos, também já foi encontrada em diversas administrações brasileiras, fator que reafirma o quanto a relação Brasil-África é afetada não pelos desafios e transformações vistos no continente africano, mas fundamentalmente, pela percepção dos governantes brasileiros acerca da África.

Nesse sentido, as realizações de visitas oficiais no continente africano agendadas para este segundo semestre de 2023, bem como as iniciativas anteriormente apresentadas neste artigo, além de representarem a efetividade do interesse brasileiro pelo fortalecimento dos laços com os países africanos, trazem a possibilidade de ressignificar a importância

desta relação para o Brasil. Inclusive, vale ressaltar que, embora o cenário interno seja marcado pela reconstrução da política externa brasileira, a administração Lula também se encontra imbuída em conjuntura marcada por 20 anos da Lei 10.639/03, iniciativa criada durante sua primeira presidência que, desde então, proporcionou o ensino sobre a história e cultura afro-brasileira, a história da África e dos africanos e a inclusão no calendário escolar do dia 20 de novembro como o dia nacional da consciência negra. Logo, além de se enquadrar em um dos pontos do Renascimento Africano, no caso, de demonstração da importância africana para a humanidade, tal lei também vem garantindo ao povo brasileiro a possibilidade de compreender a si mesmo, como resultado do encontro entre diversas culturas, das quais o continente africano mostrou-se fundamental.

Referências

ADEBAJO, A. **The Curse of Berlin: Africa after the Cold War**. Oxford: Oxford University, 2013.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 53. Special number. p. 214-240. 2010.

ASANTE, S.K.B.; CHANAIWA, David. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). **História Geral da África – VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 873-896.

BANJO, A. U.S. development diplomacy in Africa: from Bill Clinton to George W. Bush. **African Journal of Political Science and International Relations**, s/l, v. 4, n. 4, p. 140-149, 2010

BRASIL. **Lei 10.639 de janeiro de 2003**. Brasília: 2003. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm Acesso em 12 ago. 2023

BRASIL. Presidente (2023; Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional**. Brasília: 2023a. Disponível em: <https://shre.ink/aisP> Acesso em 03 ago. 2023

BRASIL. Presidente (2023; Luiz Inácio Lula da Silva). **Pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva após encontro com o presidente de Cabo Verde, José Maria Neves**. Praia: 2023b. Disponível em <https://shre.ink/aiEY> Acesso em 12 ago. 2023

BRASIL. Presidente (2023; Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do presidente da República em razão do Dia da África**. Brasília: 2023c. Disponível em <https://shre.ink/aiEv>. Acesso em 12 ago. 2023

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

COSTA E SILVA, Alberto da. **Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2011.

FRANCE DIPLOMACY. **France calls for the adoption of a New Global Financing Pact (22-23 June 2023)**. Paris, 2023. Disponível em: <https://shre.ink/aipL> Acesso em 10 ago 2023

MANZUR, T. M. P. G. A Política Externa Independente (PEI): Antecedentes, Apogeu e Declínio. In **Lua Nova**. São Paulo: N° 93, p. 169-199, 2014.

MBEKI, Thabo. **Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University: The African Renaissance, South Africa and the World**. [S.l.], 9 Apr. 1998. Disponível em: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/1998/mbeko409.htm>. Acesso em: 24 ago. 2012.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell; OTAVIO, Anselmo. Africa's Strategies of Development and International Insertion: The Hybridity of Agenda 2063. **Contexto Internacional**, v. 3, n. 2, p, 331-353, 2021.

OTAVIO, Anselmo. A dimensão do Atlântico Sul para Brasil e África do Sul (1415-2015). **Tese de Doutorado**. 2018, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), 275f, 2018.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África**. Salvador: EDUFBA, 2011.

RAMAPHOSA, Cyril. **President Ramaphosa's remarks at Closing Ceremony of the New Global Financing Pact Summit in France**. YouTube, 2023. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=bR36kuEzhz8>. Acesso em 11 ago. 2023.

REUTERS. **World has entered stage of "vaccine apartheid" – WHO head**. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/world-has-entered-stage-vaccine-apartheid-who-head-2021-05-17/> Acesso em 15 ago. 2022

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750- 2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SCHWARCZ, Lilia M; STARLING, Heloisa M. **Brasil: Uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

UOL. **Bolsonaro crítica Lula por ida a África e diz que países não oferecem nada**. São Paulo: 2023. Disponível em <https://shre.ink/cjPp> Acesso em 11 ago. 2023

VIEIRA. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores** – Brasília, 2 de janeiro de 2023. Brasília: 2023^a. Disponível em: <https://shre.ink/aipe> Acesso em 03 ago 2023.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

VISENTINI, P.G. F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964- 1985)**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2^a ed. 2011.

Anselmo Otavio · Professor Adjunto de Relações Internacionais da África e do Oriente Médio na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN/UNIFESP) e Vice-coordenador do grupo de pesquisa e extensão GEOS: Geopolítica, Geoeconomia e Geocultura da EPPEN/UNIFESP. Junto a UNIFESP, também possui pesquisas vinculadas ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais do Sul Global (NEPRISUL), ao Núcleo de Estudos do BRICS (NEBRICS) e ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) todos pertencentes à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail de contato: otavio@unifesp.br

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

Marcelo M. Valença
Luiza Bizzo Affonso

Resumo

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

Abstract

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

A ZOPACAS e as aspirações internacionais brasileiras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A ZOPACAS como oportunidade de retomada do protagonismo internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

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

Referências

- ABDENUR, A. E.; SOUZA, D. M. de. “O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 05–21, 2013.
- ABDENUR, A. E.; MATTHEIS, F.; SEABRA, P. “An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic”. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 3, p. 1112–1131, 2016.
- CASARÕES, G. S. P. e; FARIAS, D. B. L. “Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order”. **Cambridge Review of International Affairs**, p. 1–21, 1 out. 2021.
- DA COSTA, M. G. “Brasil e ZOPACAS: A manutenção do *status quo* e a projeção no Atlântico Sul”. **Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos**. Porto Alegre, 2013.
- DAALDER, I. H.; GOLDGEIER, J. “Global NATO”. **Foreign Affairs**, p. 1–10, 2006.
- FIGUEIREDO, E. L.; MONTEIRO, A. A. D. “O Papel do Brasil na Segurança Marítima no Atlântico Sul”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 25–62, 2015.
- DE MATTOS, L. F. “A Inclusão da Antártica no Conceito de Entorno Estratégico Brasileiro”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 20, n. 1, p. 165–191, 2014.
- HERZ, M.; DAWOOD, L.; LAGE, V. C. “A Nuclear Submarine in the South Atlantic: The Framing of Threats and Deterrence”. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 02, p. 329–350, 2017.
- KENKEL, K. M. “Brazil’s Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa”. **Journal of International Peacekeeping**, v. 17, n. 3-4, p. 272–292, 2013.
- LESSA, A. C. “Brazil’s Strategic Partnerships: an Assessment of the Lula Era (2003-2010)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 115–131, 2010.
- PINHEIRO, L.; HERZ, M. “The ‘endless’ first days of the third Lula government”. **Latin American Policy**, v. 14, n. 2, p. 316–324, 2023.
- SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. “Brasil: potencia regional com intereses globais”. **Diálogo Político**, v. XXVIII, n. 4, p. 99–119, dez. 2011.
- SEABRA, P. A “Harder Edge: Reframing Brazil’s Power Relation with Africa”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 77–97, 2014.
- SEABRA, P. “Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism”. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 2, p. 305–328, ago. 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA: cooperação entre países amazônicos

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho
Carla Cristina Alves Torquato
Priscila Krys Morrow Coelho Resende
Cristiniana Cavalcanti Freire

Resumo

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em 1978 por oito países da bacia amazônica. Sua preocupação é promover o desenvolvimento harmônico e integrado da região, com foco na preservação ambiental e no uso racional dos recursos naturais. O objetivo deste artigo foi estudar o contexto histórico do tratado, através da pesquisa bibliográfica e documental, observando que o mesmo foi um produto da política externa brasileira da época, que buscava promover a cooperação regional, mas, sobretudo, afirmar a soberania destes países sobre a Amazônia. Ao discutir o conceito de soft power, que é a capacidade de um Estado de influenciar o comportamento de outros por meio da atração e da persuasão, concluímos que o TCA foi um exemplo de soft power, alcançado por meio de um processo de negociação cooperativa, buscando soluções que atendessem aos interesses de todos.

Abstract

The Amazon Cooperation Treaty (ACT) was signed in 1978 by eight countries in the Amazon basin. Its aim is to promote the harmonious

and integrated development of the region, with a focus on environmental preservation and the rational use of natural resources. The aim of this article was to study the historical context of the treaty, through bibliographical and documentary research, noting that it was a product of Brazilian foreign policy at the time, which sought to promote regional cooperation, but above all to assert the sovereignty of these countries over the Amazon. By discussing the concept of soft power, which is the ability of a state to influence the behavior of others through attraction and persuasion, we concluded that the ACT was an example of soft power, achieved through a process of cooperative negotiation, seeking solutions that served everyone's interests.

Introdução

Para Miyamoto (2011, p. 07), a política externa de um Estado deve ter uma ordem de prioridades: a preservação de sua independência e segurança, a busca e a proteção de seus interesses econômicos e por fim, as políticas de ajuda econômica às nações estrangeiras.

Mesmo que isso não esteja escrito em um manual de “Como se governa um país”, os Estados implementam tais princípios, procurando projetar-se internacionalmente o máximo possível, galgando posições de liderança entre seus pares.

Algumas dessas diretrizes dificilmente se aplicariam aos Estados que não dispõem de recursos naturais, tais como commodities, posições geográficas estratégicas e poderio militar para rivalizar com seus vizinhos. Os países amazônicos, que são compostos pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela compartilham ativo riquíssimo: a bacia Amazônica, onde se localiza a maior floresta equatorial do mundo, que abriga um incontável número de espécies da biodiversidade.

O Tratado ou Pacto de Cooperação Amazônica foi acordado e assinado em 03 de julho de 1978, tornando-se o único bloco socioambiental da América Latina (OTCA, 2023).

O contexto do Tratado de Cooperação Amazônica

Em 1964, as Forças Armadas, aliadas aos setores mais conservadores da política interna brasileira, assumiram o controle do aparelho de Estado. O período do governo militar, que durou 25 anos, de 1964 a 1989, foi marcado por uma grande expansão econômica, que tinha como vitrine os megaprojetos: estradas e obras viárias, a ponte Rio-Niterói; a usina hidroelétrica de Itaipu e a usina nuclear de Angra dos Reis; a rodovia Transamazônica, e a Zona Franca de Manaus.

A delegação brasileira que participou da Conferência em Estocolmo firmou o posicionamento de que as preocupações ambientais eram estratégias para impedir o nosso crescimento. Varella (2003) diz que os limites de crescimento econômico ambientais pedidos aos países subdesenvolvidos eram vistos como um instrumento utilizado pelos países do Norte para impedir o desenvolvimento dos emergentes, também chamados de países do Sul e, mesmo não sendo o discurso geral, pode-se afirmar que esta foi a posição dos países mais representativos politicamente, como o Brasil, a Índia e a China

O Brasil foi um dos líderes da chamada aliança dos países periféricos que eram contrários ao reconhecimento da importância de se discutir os problemas ambientais. Sua justificativa teria sido a compreensão particular de que um regime de proteção ao meio ambiente poderia se tornar um freio ao progresso econômico, sendo este o pensamento do Itamaraty, que era compartilhado por vários setores da sociedade brasileira e do governo.

Mesmo com Estocolmo desenvolvendo a tese do ecodesenvolvimento, onde o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental são interdependentes, o mundo estava embalado pela ideia de que os países do Sul eram os grandes responsáveis pelo desequilíbrio econômico mundial, por defenderem suas necessidades de crescimento e superávit de suas balanças comerciais como demandas mais importantes de que a preservação ambiental.

Resumindo, os países do Sul culpavam os países do Norte pela degradação global, devido aos seus modelos econômicos predatórios. Por

outro lado, os países do Norte viam o crescimento demográfico e a poluição gerada pela pobreza como os principais motivos pelo problema.

De acordo com Lima (2003), o discurso da sustentabilidade também buscava responder às demandas e críticas do movimento ambientalista internacional, nos seus diferentes segmentos, que reivindicavam a inclusão da problemática ambiental na agenda de prioridades político-econômicas contemporâneas, com o propósito de superar os reducionismos dos modelos pouco afinados com os ciclos biofísicos da natureza, que não consideravam o futuro, não se aproximavam das ciências naturais e sociais na abordagem da relação sociedade-ambiente.

Os grandes projetos para a Amazônia começaram a sair do papel quando o país começou a se adequar a um modelo de política externa chamada de Pragmatismo Ecumênico e Responsável, iniciada pelo Presidente Ernesto Geisel em 1974 (SPEKTOR, 2020).

Esta fase é interpretada como um período em que o Brasil passou a experimentar uma crescente autonomia e independência do sistema internacional hegemônico Norte-Americano.

Assim o pragmatismo seria a fórmula para a tentativa brasileira de ganhar espaço para transitar em um ambiente antes dominado por grandes potências, em um mundo em reestruturação.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por diversas mudanças no cenário global tais como a questão militar EUA-Vietnã, o poder de transação dos países produtores de petróleo através da OPEP e a entrada da China, Europa e do Japão como novos centros de poder econômico. Essa foi a chance de não apenas o Brasil, mas de outros países até então à margem de discussões políticas importantes, de melhora seu ranking na estrutura internacional de poder.

A grande novidade foi a política de aproximação, o novo tratamento dado aos principais relacionamentos do país e aos novos posicionamentos na OEA – Organização dos Estados Americanos e na ONU – Organização das Nações Unidas, além disso, novos elementos de retórica no discurso diplomático brasileiro contribuíram para marcar este período como o de grande destaque do país na seara internacional (SPEKTOR, 2020).

Nesse momento, ideias sobre a disposição dos países do Sul ganhavam força na cena internacional, obtendo autonomia frente aos países do Norte, bem como a demonstração da capacidade dos mesmos de darem início a uma agenda global de justiça, redistribuição e reforma do ordenamento econômico social.

O Brasil atuava dentro de um modelo de diplomacia chamado de *soft power*. De acordo com Nye (2004), poder é a habilidade de influenciar o comportamento dos atores sociais para se chegar ao resultado que deseja. Existem várias maneiras de modificar o comportamento dos atores políticos, tais como coagi-los com ameaças, induzi-los através de pagamentos, atraí-los ou cooptá-los.

Para Nye, caso um Estado acredite que os objetivos de um outro Estado são verdadeiros e honestos, ele pode ser capaz de ser convencido, sem que seja necessário o uso de ameaças ou barganhas. Então, seguindo esse raciocínio, *hard power* seria utilizar meios econômicos ou militares, usando de ameaças ou pressões, para influenciar um Estado, fazendo-o mudar sua posição diante de determinado assunto.

Já por meio do *soft power*, existe a possibilidade de os resultados desejados serem conseguidos em nenhum tipo de ameaça. Essa forma indireta de se atingir os seus objetivos é chamada de a segunda face do poder (NYE, 2004).

O *soft power* é a capacidade de um Estado de influenciar o comportamento de outros Estados sem o uso da força ou da coerção. Ele é baseado na atração de um Estado por meio de seus valores, cultura, instituições e políticas. Quando um Estado é admirado por seus valores, é mais provável que outros Estados o vejam como um parceiro confiável e responsável e isso pode facilitar a cooperação e a resolução de conflitos.

No entanto, é importante lembrar que o *soft power* não é uma garantia de sucesso nas relações internacionais. Os Estados podem ter interesses divergentes, mesmo que compartilhem os mesmos valores. Nesses casos, a cooperação pode ser mais difícil de alcançar. Além disso, o *soft power* pode ser manipulado para fins políticos. Por exemplo, um

Estado pode usar seus valores como uma forma de pressionar outros Estados a adotar políticas que sejam favoráveis aos seus interesses.

O mundo das relações internacionais tem, como uma de suas premissas, que a de liderança não é apenas uma questão de dar ordens e sim de saber liderar, lidar com crises e ter uma boa diplomacia. Dessa forma, um Estado usa o *soft power*, quando emprega sua capacidade para obter apoios externos para valores e posturas com desenvoltura para manipular o sistema internacional ao seu favor, ao invés de depender exclusivamente de suas capacidades materiais, tais como a indústria, suas dimensões geográficas e, é claro recursos da biodiversidade.

O Brasil seguia na ocasião, uma política externa que enfatizava o pacifismo, o não intervencionismo, a autodeterminação e a segurança coletiva. O Direito internacional era o escudo contra as pressões dos países desenvolvidos e havia muita desconfiança da celebração de tratados entre desiguais (SPEKTOR, 2020).

Seguia-se assim uma nova ordem econômica internacional, que se baseava em um sentido de cooperação entre os países subdesenvolvidos, ao invés de uma simples coexistência entre os mesmos. O desenvolvimento deveria ser considerado um direito universal e atingido mediante uma série de regras que levariam a concessões recíprocas e proporcionais.

Cada país teria o direito soberano de escolher a forma mais apropriada para se desenvolver e explorar seus recursos naturais. A dominação econômica exercida por atores estrangeiros sobre os recursos ambientais de algumas colônias e os processos de independência em parte delas, como por exemplo, nas colônias francesas da África, serviram de inspiração para tal pensamento.

Este era o momento de reafirmação da soberania, pois o sistema internacional cada vez mais apresentava normas cada vez mais intrusivas, sendo necessário que países considerados fracos se prendessem a propósitos e princípios que os ajudassem a defender-se de pressões políticas e diplomáticas, mas, como não se chegou a um consenso se justiça seria igualdade ou compensação, não ficou claro como essa “justiça” poderia

fazer parte da estabilidade e da ordem internacional, ficando estes países sem propostas precisas de como reverter à injustiça global

O Brasil voltou-se para seus vizinhos, sendo que alguns deles já estavam reunidos pelo Pacto Andino, em 26 de maio de 1969, pelo Acordo de Cartagena, onde Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile criaram uma união aduaneira e econômica para fazer restrições à entrada de capital estrangeiro em seus territórios.

Segundo Cervo (2007), a integração Brasil e América Latina só ocorreu quando diversos entraves históricos que impediam o diálogo foram superados. Eram rivalidades que de uma forma geral afetavam todos os países, mas em especial entre aqueles que se achavam os maiores da região, tais como a Argentina, Venezuela e Brasil.

Não se pode esquecer que os países Latino-Americanos tinham a opinião de que a integração entre eles e o Brasil poderia estender uma hegemonia brasileira sobre a região, já que existiam desníveis econômicos entre os mesmos (MIYAMOTO, 2011).

Aliado a esse pensamento, foram construídas uma série de obstruções nas iniciativas de cooperação, e que a cada mudança de governo se agravavam. Além do medo de uma possível hegemonia brasileira na região, havia problemas no diálogo entre o Estado, a sociedade civil e a classe empresarial.

Assim, a primeira metade da década de 1980 assistiu a derradeira reação do paradigma do Estado desenvolvimentista. Por meio delas, as iniciativas de cooperação e a nova modalidade de integração avançaram para fora das fronteiras nacionais.

Assim, com as novas condições que se apresentavam, o Brasil pode tomar a iniciativa para negociar o tratado de cooperação Amazônica, a partir do momento em que temas como a cooperação entraram no discurso dominante, indo além das possibilidades e limites das simples cooperações bilaterais.

De acordo com Cervo, o Tratado de Cooperação Amazônica foi concebido com finalidades distintas dos tratados que criaram o Pacto Andino, que visava estimular o comércio e o mercado comum. Criada em

12 de agosto de 1980 pelo Tratado de Montevidéu, a ALADI objetivou criar um mercado comum latino-americano, a longo prazo e de maneira gradual, mediante a concessão de preferências tarifárias e acordos regionais e de alcance parcial. O Pacto Andino substituiu a ALALC, a antiga Associação Latino-Americana de Livre Comércio, que foi criada em 1960. São Países-Membros do Pacto Andino a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Para o supracitado autor, o TCA tinha como principal objetivo implantar um mecanismo permanente de negociação entre os governos e os setores técnicos dos países Amazônicos, com vistas à cooperação nas áreas de caráter não econômico.

O respeito à soberania, dentro da proposta brasileira para o TCA, não pretendia ser apenas uma afirmação externa, isto é, para os chamados países do norte, mas também um recado interno, para os demais países Amazônicos, dissipando ideias de posições hegemônicas brasileiras na região.

O que pode ser visualizado no preâmbulo do tratado, que expressa que o mesmo representa o início de um processo de cooperação que redundará em benefício de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto (OTCA, 2023).

Em resumo, podemos dizer que o TCA tem como meta contribuir com a política externa dos países componentes, no sentido de estreitar os laços com a América Latina, o que de fato aconteceu, apesar de isso não ter sido obra exclusiva do tratado.

Provavelmente, todo o esforço brasileiro nas negociações para o TCA foi levado em consideração, dissipando tais dúvidas acerca das reais intenções brasileiras, que na verdade não ser desejava ficar isolado na América Latina, perante o Pacto Andino. O Brasil foi convidado pela primeira vez para a reunião de ministros das relações exteriores do Pacto Andino, em 1980 e desde 2005 tornou-se um membro associado.

A organização foi chamada de Pacto Andino até 1996, quando passou a ser nomeada de Comunidade Andina de Nações, sendo a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru seus integrantes. Esse conjunto forma

uma zona de livre comércio, ou seja, um espaço em que seus produtos circulem livremente sem pagar impostos de qualquer espécie.

No momento em que o debate ecológico ganha força, e surge a possibilidade de se interpretar o desenvolvimento como prejudicial ao meio ambiente, o TCA reforçou a ideia da preservação. O tratado dispõe, além da questão ambiental, da soberania e de uma possível integração física da região, ainda que este último item tenha sido retirado da versão final do documento. Ele tem duração ilimitada e não está aberto a novas adesões.

Ao comentar sobre a assinatura do Tratado, Rubens Ricupero, integrante da comissão diplomática brasileira, afirmou que nada mais correto, portanto, que reservar às nações Amazônicas, e a elas só, a responsabilidade pelo destino da área, assim como a sua regionalização seria o melhor antídoto para coibir o aparecimento de modernas reencarnações da desmoralizada, mas persistente manobra da internacionalização (1984).

Em seus 28 artigos, dispõe sobre a liberdade de navegação comercial; o uso e aproveitamento dos recursos naturais; a utilização racional dos recursos hídricos; o aproveitamento da flora e fauna; a promoção das pesquisas científicas e tecnológicas; o turismo ecológico; a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas e estabelece que não haja nenhuma limitação para que as partes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais.

Seus princípios foram assinalados por Ricupero como a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia, a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a consequente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado (1984).

A cooperação regional é a chave para a realização desses objetivos, assim como o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica. A absoluta igualdade entre todos os parceiros também são um destaque.

O ambiente político gerador da OTCA

Podemos ir um pouco mais adiante, e pensar o TCA dentro da perspectiva de um regime. Normalmente os atos políticos são articu-

lados como atos carregados de interesses e no processo de valorização por que passava o TCA desde 1989, surge a preocupação em torná-lo operacional. Diante das circunstâncias em que se encontrava a América Latina, o governo brasileiro entendeu que havia chegado o momento para institucionalizar o Tratado.

Ao refletir nas dificuldades de funcionamento de um acordo internacional cooperativo, não podemos esquecer de mencionar as diferenças entre os seus integrantes e os conflitos que marcaram suas relações ao longo história. Isso está intimamente ligado às diferentes formas de entender seus respectivos espaços Amazônicos.

Uma harmonização de políticas demandaria a uniformização de instrumentos conceituais. Por harmonização entendemos o processo que busca tornar compatíveis, em uma dada área o direito de dois ou mais Estados. Já a uniformização é a adoção de textos idênticos ou simplesmente traduzidos, sem emendas ou edições, originárias de outros ordenamentos de leis-modelo ou de tratados internacionais.

O que significa institucionalizar o TCA? Não é possível, de forma alguma achar que possa existir uma teoria política desvinculada do conceito de interesse definido através do poder, já que sem ele não poderíamos distinguir entre fatos políticos e não políticos.

Assim, é fato que os políticos pensam e agem em termos de interesse definidos como poder. Morgenthau (2003) diz que a teoria realista da política internacional deve evitar cair em dois sentidos comuns. O primeiro é a preocupação em descobrir os motivos, pois ao buscá-lo o pesquisador pode encontrar dados falsos. Ao buscarmos saber quais os reais motivos da criação da OTCA, podemos apenas indicar quais foram as possíveis direções da sua política externa internacional daquele momento histórico, mas não as adivinhar, passo a passo.

O segundo são as preocupações com as preferências ideológicas. Apesar de vários indivíduos apresentarem suas políticas externas pensando nas suas simpatias filosóficas, e políticas, ou no intuito de conquistar apoio, existe uma enorme diferença entre o pensar e o agir ao colocarmos frente a frente os interesses do Estado e o nossos ideais e valores.

O realismo exige uma distinção bem clara entre o que é desejável e o que é possível, isto é, aquilo que é ansiado o que pode ser realizado.

A criação da OTCA

Em agosto de 2000 foi anunciado o Plano Colômbia, por meio do qual os Estados Unidos apoiariam, com recursos e treinamento militar, o combate ao narcotráfico em território colombiano. O plano recebeu especial atenção do Brasil, primeiro porque reforçava o sentido de vinculação da Colômbia aos EUA e segundo porque trazia o interesse direto deste país ao interior da Amazônia, o que vai reforçar a prioridade desta região para a política brasileira de defesa.

Tínhamos uma América Latina com sérios problemas econômicos e sociais, e o temor do Brasil aumenta com a proximidade dos EUA, acenando para alguns países com uma possível entrada na Área de Livre Acordo das Américas, a ALCA, que consistia num projeto de bloco econômico que favoreceria o livre comércio de mercadorias e que eliminaria as barreiras alfandegárias.

As negociações foram iniciadas a partir de 1990, mas o projeto nunca saiu do papel, pelo fato das nações americanas serem muito diferentes social e economicamente. Os Estados Unidos teriam papel de destaque e comando, isso fez com que os demais países não acatassem todas as ideias propostas.

Insistindo em seu projeto de integração sul-americana, o Brasil, em setembro de 2000, convocou a Cúpula Sul Americana. Este encontro apostava na reafirmação dos laços políticos entre os países Sul-Americanos e, assim, impedir o avanço norte americano nas negociações comerciais da ALCA.

Ficava clara a necessidade de usar os instrumentos já existentes, tais como o TCA, para fomentar essa integração. O Brasil, procurando manter uma posição hegemônica e como principal idealizador da OTCA, não podia deixar que a mesma se transformasse em uma organização ineficaz. A integração comercial levada adiante pelo Mercado Comum do

Sul – MERCOSUL, poderia ajudar na OTCA, que além de também abrir possibilidades de vínculos comerciais entre os países amazônicos, também seria mais um elo para a integração regional.

Em seus 28 artigos, dispõe sobre a liberdade de navegação comercial; o uso e aproveitamento dos recursos naturais; a utilização racional dos recursos hídricos; o aproveitamento da flora e fauna; a promoção das pesquisas científicas e tecnológicas; o turismo ecológico; a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas e estabelece que não haja nenhuma limitação para que as partes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais.

Seus princípios são a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e a proteção da Amazônia, a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e por fim, a prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado.

A cooperação regional como maneira de promover o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica, bem como a absoluta igualdade entre todos os parceiros também foram destacados.

O protocolo de emenda ao TCA foi assinado em Caracas em 14 de dezembro de 1998 e os Estados a ele pertencentes concordaram em criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, que passou a ser uma organização internacional dotada de personalidade jurídica, com competência para celebrar acordos com as partes contratantes, com Estados não-membros e com outras organizações internacionais (OTCA, 2023).

Uma emenda ao tratado original criou uma secretaria permanente. A modificação no TCA foi aprovada três anos depois e a Secretaria Permanente se estabeleceu em Brasília em dezembro de 2002.

A OTCA é um fórum permanente de cooperação, intercâmbio e conhecimento, guiado pelo princípio de redução das assimetrias regionais entre os seus signatários; auxilia nos processos nacionais de progresso econômico e social, permitindo uma paulatina incorporação desses territórios às respectivas economias nacionais; promove a adoção de ações

de cooperação regional que redundem na melhoria da qualidade de vida dos habitantes da Amazônia (OTCA, 2023)

A organização se apresenta como articuladora, pois procura gerar consensos entre os seus integrantes; como facilitadora, ao estabelecer espaços para o diálogo político e técnico; como gestora de apoio da cooperação regional e internacional; geradora de informação regional e promotora de ações voltadas para o fortalecimento da capacidade institucional interna dos países-membros, conforme suas necessidades (OTCA, 2023).

Seus alvos estratégicos são, entre outros, facilitar o intercâmbio e a cooperação regional e o desenvolvimento sustentável, estimulando o aproveitamento dos recursos amazônicos, dando especial atenção às populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais.

Seria a OTCA um Regime internacional ?

Krasner (2023) define regime internacional como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma área específica das relações internacionais.

Esta análise parte da concepção adotada pelas mais importantes escolas de pensamento das relações internacionais dentro do sistema internacional como um sistema anárquico, ou seja, a ausência de um órgão supranacional que regule as relações entre os Estados.

Os regimes são aqui conceituados como variáveis intervenientes que envolvem a relação entre fatores causais, tais como poder, valores, interesse e os resultados e/ou comportamentos alcançados por eles. As variáveis causais, ou seja, os fatores que possibilitam a formação dos regimes são:

- O interesse (desejo de maximizar a função de uma parte quando esta função não inclui a utilização de outra parte);
- O poder político (que segue duas orientações, uma que persegue o bem comum, e outra, que procura maximizar interesses particulares dos atores);

- Normas e princípios (características definidoras de um regime);
- Os usos e costumes (padrões regulares de comportamento atuais e práticas antigas);
- E o conhecimento científico (que permite um consenso em torno do assunto objeto de negociação).

Os princípios, enquanto a razão de existência de um regime internacional, não estão em si, sujeitos a negociação ou alteração direta. A principal fonte de alteração de um regime são, segundo Krasner, sua forma estrutural, suas regras e procedimentos de tomada de decisões.

O realismo observa o modo como os Estados usam o seu poder em situações que requerem coordenação para influenciar a natureza dos regimes e o modo pelo qual os custos e benefícios advindos da formação dos mesmos são divididos. Os Estados aceitam os regimes porque eles estão operando em uma situação de união de interesses e uma falha na coordenação pode levá-los ao prejuízo, seja econômico ou político.

As mudanças só ocorrem quando o comportamento e os resultados obtidos por seus membros tornam-se contraditórios com as regras preestabelecidas. Então, abre-se a possibilidade para alterações nas normas e regras do jogo.

Ao tentar entender todos os meandros de um regime, encontramos algumas dificuldades, haja vista existirem inúmeras escolas de pensamento, todas elas desenvolvendo diferentes posições acerca da cooperação, da política internacional e sobre o poder e a riqueza.

Entre o poder e a riqueza existe uma interação dinâmica, porque ambos são continuamente alterados, bem como as conexões entre eles e no mundo da política, a incerteza é abundante, há uma grande dificuldade em fazer acordos, não existem barreiras militares seguras como também não são seguras as questões econômicas.

Partindo para uma visão simplista do mundo político, ousamos dizer que tudo poderia ser resumido num jogo onde os Estados perseguem seus próprios interesses, não se importando com os demais atores,

que ajustam seu comportamento observando os outros, nem que para isso seja necessário arcar com alguma espécie de ônus.

Conforme Keohane (1984), chegamos a três conceitos: a harmonia, a cooperação e a discórdia. A harmonia ocorre quando há uma situação em que a política dos atores automaticamente facilita a realização do objetivo dos outros.

É importante ressaltar que esses atores estão perseguindo seus próprios interesses e pacificamente cedem espaço para os objetivos dos demais. Na cooperação, os atores ajustam seu comportamento de acordo com as preferências atuais ou futuras dos outros, através de um processo de coordenação política

Keohane complementa, dizendo que a cooperação intergovernamental se faz quando a política seguida por um Estado é copiada por seus parceiros, facilitando os objetivos de todos, sendo o resultado de uma política de coordenação.

Na discórdia não há um ajuste entre as políticas de todos, assim não há redução de nenhum tipo de consequências adversas das políticas de um ator para outro.

Ao pensar se é possível a cooperação para a proteção da biodiversidade nos países amazônicos, podemos dizer que sim, porém, essa não é uma pergunta fácil de ser respondida, ousamos dizer que esta resposta positiva é um tanto hesitante.

E qual seria o motivo? O mundo da política internacional é sujeita a infinitas variáveis e pode parecer simples dizer que em um tratado de cooperação basta o diálogo e tudo pode ficar acordado. Para começar, o pressuposto do conflito é a cooperação (KEOHANE, 1984), assim, considerando a OTCA como um regime onde existem variáveis e onde o conflito poderá estar à espreita. Qualquer ato de cooperação, mesmo que só aparente precisa ser interpretado dentro de uns quebra-cabeças, afinal o que mais pode ser desafiador do que entender as intenções dos atores, no caso em tela, saber o que se passa na cabeça dos países da OTCA em relação às suas regiões amazônicas?

Usando uma expressão de Keohane, para um observador ingênuo é claro que a cooperação é algo fácil e desejável. Diríamos que desejável é mais simples, pois manter um regime, por mais complexo que ele seja, é melhor do que não haver nenhum e cada ator ter que agir sozinho ou ter que criar outro regime.

O fácil não existe, o que existe são interesses e muita conversa. Colocando desta forma, qual seria o princípio, dentro de um regime chamado Organização do Tratado de cooperação Amazônica? A conservação e o desenvolvimento da bacia Amazônica. E quais seriam as normas? A cooperação, respeitando os limites impostos pelo desenvolvimento sustentável e harmônico da região.

A riqueza possui vários aspectos. Pode ser significar os meios materiais para obter satisfação ou qualquer coisa que tenha utilidade em forma de dinheiro, consumo ou como estoque de recursos. A riqueza está relacionada com tudo aquilo que possui valor de mercado, mas não apenas isso, tem a ver com aquilo que é escasso. Um Estado possuir um recurso que é escasso na maioria dos outros países pode usar esta condição para obter poder. Dessa forma o poder fica diretamente ligado a ter riqueza.

Estamos em 2023 e a Amazônia permanece rica em recursos naturais com valor econômico, como por exemplo a madeira, matérias-primas para medicamentos ou turismo ecológico. Ela também gera produtos de custo zero, tais como serviços ecológicos insubstituíveis, como a manutenção dos ciclos hídricos e proteção da bacia hidrográfica, bem como a manutenção do equilíbrio carbono-oxigênio.

Ao pensar em cooperação lembramos primeiramente dos princípios do Direito Ambiental, o princípio do poluidor-pagador, da precaução, sendo o princípio da cooperação aquele que orienta a realização das políticas públicas, fazendo parte da estrutura do Estado social.

Considerações finais

Para que haja uma verdadeira cooperação entre os países da OTCA, o Tratado de Cooperação Amazônica não poderia ser visto apenas

como um tratado “regional”, restrito a região amazônica e sim respaldado por uma política mais ampla.

A América Latina vive hoje um período democrático, e mesmo com algumas exceções, a liberdade política da região vem sendo impulsionada por algumas forças, tais como a própria democracia, a integração econômica, o nacionalismo e a mobilização política das identidades étnicas.

A integração e a cooperação implicam em uma real convergência política e econômica. O Brasil pode e deve oferecer coordenação numa ação coletiva dos países Sul-Americanos nas arenas multilaterais, globais e regionais e disponibilizar-se como mediador de eventuais situações de conflito dentro de e entre os países do Tratado.

A partir daí podemos construir instituições regionais fortes com soberanias compartilhadas e o fortalecimento das instituições democráticas.

Referências

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Disponível em <https://bds.unb.br/handle/123456789/879> 2007 Acesso em 28 jul. 2023.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Disponível em <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7sq9s> Acesso em 26 jul. 2023

KRASNER, Stephen D. **Internacional Regimes.** Cornell university press. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/2150326>. Acesso em 26 jul. 2023.

LIMA, Gustavo da Costa. **O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação.** Ambiente & Sociedade, v. 6, n. 2, p. 99–119, jul. 2003. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2003000300007> Acesso em 28 jul. 2023.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira** Brasília, DF: CEPAL.Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 45). Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1346> Acesso em 28 jul. 2023.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília: UnB, 2003.

NYE, Joseph S. Junior. **The Benefits of Soft Power** Disponível em <https://hbswk.hbs.edu/archive/the-benefits-of-soft-power> 2004 Acesso em 28 jul. 2023

OTCA. **Agenda Estratégica**. Disponível em <http://otca.org/pt/project/agenda-estrategica-de-cooperacao-amazonica/>. Acesso em 26 jul. 2023.

OTCA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Disponível em <http://www.otca.org.br/>. Acesso em 26 jul. 2023.

RICUPERO. Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica, in **Revista Informação Legislativa**, Vol. 21, n. 81. 1984. Brasília: Senado Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/186318> Acesso em 27 jul. 2023.

SPEKTOR, Mathias. **Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável** (1974-1979). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, n. 2, p. 191–222, jul. 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/QYSn8t6CDB9GKtmWFwJznTP/?lang=pt#> Acesso em 27 jul. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho • Professor dos Programas de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA), do Mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGDir-UFAM) e Pesquisador Sênior do Labtass/ILMD/Fiocruz Amazônia. Membro do Grupo de Estudos de Direito de Águas (GEDA/UEA). E-mail: erivaldofilho@hotmail.com

Carla Cristina Alves Torquato • Pós doutoranda em Direito Ambiental, Doutora em Função Social do Direito pela FADISP. É pesquisadora do CNPq no grupo de pesquisa GEDA – Grupo de Estudos do Direito das Águas UEA/UFAM. E-mail carla_torquato@hotmail.com

Priscila Kryz Morrow Coelho Resende • Mestranda em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIR- UFAM) da Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Membro do grupo de Estudos em Logospirataria na Amazônia. E-mail: priscila.kryz.morrow@gmail.com

Cristiniana Cavalcanti Freire • Professora do Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM Especialista em Direito da Saúde pela Fiocruz/ ENSP (Escola Nacional de Saúde Pública) membro de Comissão de Avaliação de Projetos junto ao Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste. E-mail: cristiniana.freire@ufpe.br

A presença do Brasil em fóruns multilaterais: histórico e perspectivas para o novo governo

Marianna Albuquerque

Resumo

Quando Luiz Inácio da Silva foi reeleito para um terceiro mandato, diversos analistas debateram sobre os rumos da política externa no novo governo. Esse texto argumenta que uma análise da presença do Brasil em instituições multilaterais pode funcionar como um bom indicativo da inevitável combinação entre tradição e inovação que o governo Lula deverá colocar em prática. Dessa forma, o objetivo é colocar em perspectiva o histórico da participação brasileira em alguns dos principais fóruns multilaterais e apontar possíveis perspectivas para que o atual governo atue em instâncias como a ONU, a OMC, o Mercosul, o G20 e os BRICS.

Abstract

When Luiz Inácio da Silva was re-elected for a third term, several analysts debated the direction of foreign policy in the new government. This text argues that an analysis of Brazil's presence in multilateral institutions can serve as a good indication of the inevitable combination of tradition and innovation that the Lula administration will have to put into practice. In this way, the aim is to put into perspective the history of Brazil's participation in some of the main multilateral forums and point out possible perspectives for the current government to act in bodies such as the UN, the WTO, Mercosur, the G20 and the BRICS.

Introdução

Quando Luiz Inácio da Silva foi reeleito para um terceiro mandato, após derrotar o então presidente Jair Bolsonaro nas eleições de 2022, diversos analistas se debruçaram sobre os rumos da política externa no novo governo. Enquanto alguns especialistas defendiam que Lula deveria implementar uma nova política externa – dadas as alterações domésticas e internacionais em curso desde que Lula deixou a presidência em 2010 –, outros enfatizavam que Lula deveria apenas retomar os princípios básicos de ação externa do país, após a ruptura da política externa bolsonarista (ALBUQUERQUE, 2023).

Nesse contexto, o terceiro mandato de Lula não encontrou as instâncias multilaterais em seus melhores momentos. A dita crise do multilateralismo colocou a comunidade internacional diante de um paradoxo no qual as agendas das instituições multilaterais estão em franca expansão, mas as dificuldades associadas à obtenção de consensos e soluções negociadas têm levado à perda de legitimidade. Estas instituições também não encontram o Brasil em seu melhor momento. No mandato de Jair Bolsonaro, passamos por uma ruptura sem precedentes em nossa política externa multilateral.

Com base no exposto, argumento que uma análise da presença do Brasil em instituições multilaterais pode funcionar como um bom indicativo da inevitável combinação entre tradição e inovação que o governo Lula deverá colocar em prática. Por um lado, a defesa do multilateralismo tem sido, historicamente, um dos princípios básicos do engajamento internacional do país e é, dessa forma, um marco de continuidade. Por outro lado, o grau de importância conferido e os objetivos do país nestes espaços variaram ao longo da história, como resultado de realinhamentos internos e de oportunidades sistêmicas.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é colocar em perspectiva o histórico da participação brasileira em alguns dos principais fóruns multilaterais e apontar possíveis perspectivas para que o atual governo atue nestas instâncias. Para tal, o capítulo está dividido em três partes.

Na primeira, apresento um debate conceitual sobre o multilateralismo e a importância de organizações internacionais para países como o Brasil. Na segunda seção, analiso o histórico e os indicativos que Lula delineou para a participação brasileira em espaços como a Organização das Nações Unidas (ONU); a Organização Mundial do Comércio (OMC); organizações e fóruns regionais, como o Mercosul; e fóruns de geometria variável, como BRICS e G20. Na terceira seção, a conclusão delinea as considerações finais e aponta novas agendas de pesquisa.

1. Multilateralismo e política externa brasileira: uma relação histórica

Em sua versão clássica, o conceito de multilateralismo pode ser descrito como “a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados” (KEOHANE, 1990, p. 731). Associado à essa descrição quantitativa, há elementos que devem estar presentes nessa coordenação para que ela possa ser considerada qualitativamente multilateral, como a reciprocidade, a participação, a transparência e a indivisibilidade. Dessa forma, coordenações multilaterais devem assegurar que os acordos e regras aprovados se apliquem a todos os envolvidos e tornar o processo decisório mais democrático ao ampliar a inclusão e os espaços de deliberação coletiva.

As instituições de cooperação internacional desempenharam, historicamente, um papel crucial na política externa brasileira e uma oportunidade constante de ampliar a nossa influência diplomática. Para nações em posições intermediárias no cenário global, como o Brasil, a adesão às instituições multilaterais fortalece a capacidade de moldar normas, assegurando maior estabilidade jurídica e convergência de interesses. Essa abordagem reflete a percepção cara à diplomacia brasileira de que o crescimento dos indicadores como poder militar e econômico deve ser acompanhado de uma maior participação na tomada de decisões e na criação de normas, a fim de garantir legitimidade e eficácia diplomática (FLEMES, 2007).

O primeiro grande estímulo à participação do Brasil em fóruns multilaterais ocorreu no contexto da proclamação da República, quando o país utilizava esses espaços para apresentar as credenciais e garantir o reconhecimento internacional do novo regime, além de ampliar nossos parceiros externos (CERVO e BUENO, 2010). Desde então, o país, ofereceu uma gama variada de papéis e posições de negociação, refletindo mudanças nos interesses, valores e prioridades nacionais e internacionais. Em certos casos, o Brasil atuou como intermediário entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento; em outros momentos, buscou o reconhecimento de um *status* especial entre as grandes potências. Destaco, no entanto, duas linhas mestras que nortearam a participação multilateral brasileira: o imperativo do desenvolvimento e a defesa da autonomia.

Em relação à primeira chave de leitura, destaco a defesa da adoção de tratamento especial e não recíproco para os países em desenvolvimento nos fóruns econômicos e a superação das causas estruturais da dependência econômica. Em relação ao segundo ponto, a primazia da autonomia está relacionada à defesa dos princípios da igualdade soberana das nações e da não interferência nos assuntos internos. Nessa linha, a próxima seção apresenta alguns dos princípios fóruns multilaterais no qual o Brasil participou ativamente, apontando possíveis cenários para a maximização dos interesses nacionais no terceiro governo Lula.

2. Fóruns multilaterais: histórico e perspectivas para a política externa brasileira

2.1. Organização das Nações Unidas

O Brasil é um dos membros fundadores da ONU, tendo participado ativamente da Conferência de São Francisco (1945), ocasião na qual foi aprovada a Carta das Nações Unidas, documento fundador da organização. Desde então, o engajamento do Brasil com a ONU se manifestou por meio de uma variedade de declarações e comunicados oficiais, aliados a uma participação ativa nos órgãos da organização – englo-

bando desde o fornecimento de tropas para missões de paz até a busca constante por posições em espaços como o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC, da sigla em inglês) e o Conselho de Direitos Humanos:

O Brasil se apresenta nas Nações Unidas plenamente ciente dos fatores básicos que o vinculam à comunidade internacional, a saber: antes de mais nada, dedicação à paz mundial e da região, fidelidade aos compromissos assumidos na Carta e longa tradição de promoção de relações harmoniosas entre os Estados e de convivência com seus vizinhos. (...) Desde São Francisco, são perceptíveis os temas dominantes da atuação a longo prazo do Brasil nas Nações Unidas: o funcionamento do Conselho de Segurança, a reforma da Carta e o desenvolvimento econômico e social. (SARDENBERG, 2013, p. 90).

Nos dois primeiros mandatos de Lula, a ONU teve papel central para as prioridades da política externa do Brasil. Como linha central, o presidente questionava o “déficit democrático”, que revela a incompatibilidade da estrutura da organização com a ordem global do século XXI. Em foco, a reforma do Conselho de Segurança, de forma que o principal órgão internacional dedicado à paz e à segurança internacionais permita que as nações emergentes e os líderes regionais possam desempenhar um papel influente em questões de segurança. Nesse contexto, o Brasil procurou consolidar sua posição como um ator relevante, adotando uma abordagem alternativa que privilegia a diplomacia e os meios pacíficos de soluções de controvérsias, relegando o uso da força ao último recurso (ALBUQUERQUE, 2022).

Desde que assumiu o governo, em 2023, Lula colocou em prática diversas medidas que apontam para a retomada do eixo central de garantia da autonomia. O presidente tem denunciado em discursos e encontros a defasagem da composição do Conselho de Segurança, retomando propostas concretas de reforma, a exemplo da delineada pelo G4, grupo formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão. A proposta brasileira e de

seus parceiros é que o Conselho institua seis novos assentos permanentes, incluindo, além dos quatro proponentes, dois países africanos.

As crescentes demandas do Brasil por um papel de liderança maior foram logo apoiadas por demonstrações de que o país era capaz de cumprir esse papel. Exemplos foram a participação de operações de paz, a exemplo da liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) e do comando a Força-Tarefa Marítima da operação da ONU no Líbano (UNIFIL). Em ambos os casos, o Brasil privilegiou a adoção de soluções negociadas e enfatizou a importância de garantir o desenvolvimento pós-conflito para assegurar a paz duradoura.

Como indicativo da postura que Lula deve adotar nos próximos anos, a posição do Brasil em relação à guerra da Ucrânia é digna de nota. O Brasil manteve-se fiel aos seus princípios diplomáticos, condenando à Rússia pela agressão, mas não apoiando ações como a aprovação de sanções, o envio de tropas e a chancela a resoluções com mandatos amplos e/ou processos negociadores pouco transparentes. Mesmo com a pressão de aliados tradicionais, como Estados Unidos e União Europeia, o Brasil manteve a margem de autonomia que, tradicionalmente, orientou nossa participação multilateral.

Em relação ao imperativo do desenvolvimento, o Brasil possui um histórico de engajamento ativista, a exemplo da liderança na coalizão de países em desenvolvimento nos âmbitos da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do G77. Nesse ínterim, dois grandes eventos internacionais organizados pela ONU trarão oportunidades para o novo governo. A Cúpula do Futuro, organizada pelo Secretário-Geral António Guterres, tratará de temas como desenvolvimento sustentável, estabilidade econômica e reforma do multilateralismo – três agendas centrais na política externa de Lula. Somado a isso, o Brasil já se candidatou para sediar a COP30, em 2025, conferência que reúne as partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O encontro, a ser realizado em Belém, tem como tema central a convergência entre combate às mudanças climáticas, estratégias econômicas e caminhos para o desenvolvimento econômico.

2.3. Organização Mundial do Comércio (OMC)

Se o Brasil também advogou enfaticamente o direito ao desenvolvimento no âmbito da ONU, o regime internacional de comércio foi o espaço privilegiado para a defesa da pauta. Após o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, da sigla em inglês), o Brasil liderou os esforços para garantir a inclusão do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento – uma estratégia que Lima e Hirst (2009, p. 47) chamam de “autonomia por meio do desenvolvimento”.

Essa diretriz manteve-se quando da criação da OMC, nos anos 1990, simbolizada pelo apoio do Brasil para o lançamento da Rodada Doha, em 2001, também conhecida como “rodada do desenvolvimento”. Entre os temas considerados estratégicos pelo Brasil estavam o comércio agrícola, as barreiras não tarifárias, a manutenção do Sistema Geral de Preferências (que concedia benefícios tarifários aos países em desenvolvimento), as medidas de combate às práticas desleais de comércio e o fortalecimento do órgão de solução de controvérsias.

Em seus dois primeiros mandatos, Lula se manteve fiel a esses princípios. Seu projeto político era pautado no desenvolvimento e na projeção comercial, por meio da busca pela diversificação de parcerias comerciais (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Somou-se a isso o impacto da crise econômica e financeira de 2008, que estimulou a projeção de novos mercados emergentes, como o Brasil. A crise coincidiu com indícios de que a Rodada Doha não rumava em direção a consensos. Nesse contexto, o Brasil estimulou a criação do G20 comercial, grupo de países em desenvolvimento focado em negociações agrícolas e na proteção às exportações agrícolas de países competitivos.

Após a inflexão trazida por Bolsonaro, que abandonou a identidade de país em desenvolvimento em prol da maior aproximação com as grandes economias desenvolvidas, Lula sinalizou o retorno às políticas comerciais baseadas na justiça distributiva. Como dificuldade estrutural, o novo governo encontrou uma OMC na qual não há concordân-

cia sobre a indicação de especialistas para compor os órgãos, não há consenso sobre temas comerciais, marcada pela proliferação de acordos plurilaterais, cujas regras e benefícios se estendem apenas a pequenos grupos de países.

2.4. Organizações Regionais

As bases do processo contemporâneo de integração do Brasil com sua região foram estabelecidas a partir dos diagnósticos econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Os estudos da CEPAL defendiam um projeto de desenvolvimento para a América Latina fundamentado na superação do subdesenvolvimento, por meio da reversão da tendência de deterioração dos termos de troca e da expansão de economias de escala por meio da integração entre os Estados da região. O avanço do liberalismo econômico nos anos 1990 requalificou o debate, estimulando a integração regional como instrumento de inserção nas cadeias globais de valor.

É nesse contexto que, em 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, documento que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os principais objetivos do bloco econômico concentram-se na esfera econômica e comercial, incluindo a ampliação das trocas comerciais, a coordenação de cadeias produtivas e o posicionamento competitivo na economia global.

Nos dois primeiros mandatos de Lula, foram adicionadas ao Mercosul novas agendas, sobretudo de caráter social e de redução de assimetrias infraestruturais. Foram estabelecidos, por exemplo, o Instituto Social do Mercosul e o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), iniciativas que expandiam o foco puramente comercial do bloco, levando-o em direção à preocupação com o desenvolvimento – e não apenas com o crescimento.

Esta também foi a tônica de processos de integração extra-Mercosul. Em 2008, o Tratado de Brasília propôs a criação da União de

Nações Sul-Americanas (Unasul), que iniciou seus trabalhos em 2011. A organização incorporou a Iniciativa para a Integração em Infraestrutura (IIRSA), destinada a fomentar a integração física entre as nações, com especial ênfase nos setores de transporte, energia e comunicações. Além disso, instituiu espaços de alto nível para a coordenação política em torno de uma agenda ampla por meio de seus Conselhos Setoriais, abrangendo áreas como Desenvolvimento Social e Defesa.

Durante o governo Bolsonaro, o Brasil formalizou o processo de suspensão da participação na Unasul, que fora iniciado no governo Temer. Entre os motivos alegados, estava o dito caráter ideológico da organização, cuja criação fora associada a governos de esquerda, como de Evo Morales, na Bolívia, Hugo Chávez, na Venezuela, além do próprio Lula. Ao derrotar Bolsonaro nas urnas, o retorno à Unasul foi uma das primeiras medidas anunciadas por Lula. Outra instância de cooperação regional que havia sido abandonada por Bolsonaro e que foi imediatamente recuperada por Lula foi a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) que, entre outras iniciativas, organiza encontros de cúpula com os líderes da União Europeia.

Ainda que não abandonada formalmente, outra organização que foi esvaziada no governo anterior e relançada com caráter estratégico em 2023 é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Proposta em 1995, a organização congrega os oito países amazônicos, signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978. Como simbolismo da retomada, em agosto de 2023, o Brasil convocou e sediou a Cúpula da Amazônia, com o objetivo de fomentar colaborações político-diplomáticas e técnicas entre governos, entidades multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil, movimentos sociais, acadêmicos e setores industriais. A iniciativa converge com a centralidade que Lula prometeu dar à região, por meio da reestruturação de órgãos de monitoramento e controle ambientais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio), além da criação do Ministério dos Povos Indígenas.

2.5. Fóruns de geometria variável

Entre as adaptações do multilateralismo para lidar com a rigidez estrutural das organizações internacionais e com a ampliação da diversidade temática, destaca-se a proliferação de fóruns de geometria variável, cuja composição, funções e institucionalidade variam a depender do interesse e da vontade política de seus membros. Exemplo de aliança multilateral que conta com participação ativa do Brasil é o BRICS. Estimulados por um estudo da Goldman & Sachs que reconhecia seu potencial de crescimento econômico, Brasil, Rússia, Índia e China se reuniram em 2009 na I Cúpula do BRIC, posteriormente ampliado após a adesão da África do Sul, em 2012.

As cinco nações, reconhecendo similaridades para além do potencial econômico, como vasta extensão territorial e significativa população, decidiram ampliar seu diálogo político e expandir sua institucionalização. Nesse sentido, em 2014, foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingencial de Reservas. Ambos buscam promover fontes de recursos alternativas, sobretudo para países em desenvolvimento, de forma a contornar a baixa representatividade e diminuto poder de voto em instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Outro fórum no qual o Brasil possui espaço para ampliar sua participação e estimular a coordenação estratégica é o IBAS. Composto por Índia, Brasil e África do Sul, o agrupamento congrega nações em desenvolvimento que buscam inserção e influência no cenário multilateral, fortalecendo suas capacidades de negociação. Os três países defendem pontos em comum, incluindo o progresso econômico, a mitigação da pobreza e a ampliação da representatividade de nações em desenvolvimento em organizações internacionais, como a OMC e o Conselho de Segurança. Entre os instrumentos utilizados pelos membros estão a cooperação técnica e colaborações em setores sensíveis como tecnologia de ponta e aspectos militares, a exemplo do projeto IBSA-Mar, que promove operações conjuntas entre as Marinhas dos três Estados.

Ressalto, no entanto, um fórum no qual o Brasil possui uma oportunidade de liderança imediata. Em 2024, o Brasil assume a presidência do G20, grupo que congrega as vinte maiores economias globais, além da União Europeia. Anteriormente à crise de 2008, o diálogo sobre temas econômico-financeiros era centralizado no G8/G7, enquanto o G20 se restringia a reuniões entre Ministros da Fazenda e representantes dos Bancos Centrais. Contudo, a crise ressaltou a relevância das nações em desenvolvimento, resultando na elevação do G20 para um fórum de chefes de Estado e governo. Desde então, o grupo assumiu a posição proeminente como principal plataforma legítima para discutir questões relacionadas à economia e às finanças.

A presidência do Brasil representa uma grande oportunidade de apresentar as credenciais de sua nova administração em um fórum econômico de alta relevância (ALBUQUERQUE e FEITOSA, 2023). Algumas sinalizações importantes, como o convite para que Uruguai e Paraguai participem como convidados dos encontros de 2024, está alinhada com o compromisso do governo Lula em fortalecer o papel de países em desenvolvimento em contextos internacionais e reforçar a posição do Mercosul. É também uma perspectiva para que o Brasil priorize temas que lhe são caros, como a reforma das instituições multilaterais e a reformulação do sistema financeiro global; a conclusão da Rodada Doha de acordo com sua missão original de ênfase ao desenvolvimento; os impactos das mudanças climáticas e as oportunidades na transição energética; e a criação de mecanismos institucionais para a transferência de recursos e tecnologia a nações do Sul Global.

Conclusão

No início de seu terceiro mandato como presidente, Lula destacou como prioridades da política externa tópicos que estão diretamente relacionados com as agendas de instituições multilaterais. Na pauta prioritária do novo governo, figuram a erradicação global da fome e a luta contra a pobreza, a reconexão com nações latino-americanas e a

liderança na batalha contra as mudanças climáticas globais. Muitos destes temas já apareciam nas estratégias de ação externa dos dois mandatos anteriores, mas mudanças no contexto doméstico e no internacional fazem com que Lula precise aliar a tradição com a inovação.

Foi nesse sentido que o presente capítulo colocou em perspectiva o histórico da política externa multilateral do Brasil e propôs possíveis caminhos para que o atual governo amplie a retome o protagonismo que o país, historicamente, buscou construir nesses espaços. Apesar do imperativo do desenvolvimento e da garantia da autonomia permanecerem presentes, novos desafios globais, como as mudanças climáticas, novos conflitos, como a Guerra da Ucrânia, e a necessidade de recuperar o crédito do país, solapado nos últimos anos, introduzem novas variáveis que Lula já sinalizou identificar.

Como novas agendas de pesquisa a serem desenvolvidas nos próximos anos do mandato, indico dois caminhos que considero particularmente frutíferos. O primeiro se relaciona com as transformações sistêmicas. Se, em seus primeiros mandatos, Lula encontrou um mundo em rumo à multipolaridade, o acirramento das tensões entre Estados Unidos e China fazem com que as estratégias de inserção internacional prevejam a possibilidade de atuar em um mundo cada vez mais bipolar. O segundo ponto é interburocrático. Ao indicar o ex-chanceler Celso Amorim para a assessoria especial da presidência, Lula possui duas fontes de coordenação internacional: o próprio Amorim e o Itamaraty. Quem irá liderar a agenda multilateral do Brasil e em quais fóruns ainda não parece ter sido plenamente decidido.

Referências

ALBUQUERQUE, M. O Brasil está de volta. **CEBRI-Revista**, ano 2, n. 5 (Jan-Mar), p. 9-14, 2023.

ALBUQUERQUE, M.; FEITOSA, C. Brasil pode criar legado de agenda latino-americana no G20. **Latinoamérica 21**, 18 de julho de 2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/brasil-pode-criar-legado-de-agenda-latino-americana-no-g20/>. Acesso em 07/08/2023.

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

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FLEMES, D. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA Working Papers**, n. 57, p. 5-30, 2007.

KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. **International Journal**, v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990.

LIMA, M.R.S. and HIRST, M. "Brasil como país intermediário e poder regional". In: A. HURRELL, LIMA, M.R.S., HIRST, M., MACFARLANE, N., NARLIKAR, A. and FOOT, R. (eds) **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

SARDENBERG, R. M. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

■ A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Os principais campos de atuação da FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

■ Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



adenauer-brasil@kas.de
www.kas.de/brasil