

A RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Editorial
MARIANNA ALBUQUERQUE



SEÇÃO ESPECIAL

MARCOS AZAMBUJA
RUBENS RICUPERO
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA
MARIA REGINA SOARES DE LIMA
MARTA FERNÁNDEZ & JÉSER ABÍLIO
CARLOS MILANI & DIOGO IVES
MARTIN EGON MAITINO &
KAIUTAN VENERANDO RUIZ DA SILVEIRA

Entrevista

MAURO VIEIRA

Artigos Acadêmicos

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ,
MONICA HIRST & EDUARDO MORROT
FELIPE ANTUNES DE OLIVEIRA &
LUCAS PAVAN LOPES

Resenha

"NAVEGANTES, BANDEIRANTES,
DIPOMATAS: UM ENSAIO SOBRE
A FORMAÇÃO DAS FRONTEIRAS
DO BRASIL", DE SYNESIO
SAMPAIO GOES FILHO, POR
FERNANDO DE MELLO BARRETO

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

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

Editores-chefes

Hussein Kalout
Feliciano de Sá Guimarães

Editora convidada da seção especial

Marianna Albuquerque

Editores Associados

Dawisson Belém Lopes
Fernanda Cimini
Francisco Gaetani
Guilherme Casarões

Editor Assistente

Bruno Zilli

Revisão de texto

Angela Belmiro

Capa e Direção de Arte

Mariana Jaguaribe Lara Resende
Ilustração: Bicho Coletivo

Diagramação

Estúdio Marijaguar
Mariana Jaguaribe Lara Resende
Heloisa Sato

Projeto gráfico e marca

Felipe Taborda
Augusto Erthal

Conselho Editorial

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

Conselho Consultivo

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

Coordenação Executiva

Julia Dias Leite

Coordenação de Projetos Especiais

Caio Vidal

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

Contato: revista@cebri.org.br

cebri.org/revista

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

Apoio:



Brookfield

EDITORIAL

O Brasil está de volta 9
Marianna Albuquerque

SEÇÃO ESPECIAL

O lugar do Brasil 16
Marcos Azambuja

“Mudaria o Natal ou mudei eu?” A volta
de Lula em cenário de polícrise global 31
Rubens Ricupero

Perspectivas da diplomacia no terceiro
governo Lula, 2023-2026 58
Paulo Roberto de Almeida

A dialética da política externa de Lula 3.0 .. 79
Maria Regina Soares de Lima

Potencialidades e desafios do
novo governo Lula à democratização
da política externa brasileira 96
Marta Fernández & Jéser Abílio

A política externa brasileira a partir de 2023:
a necessidade de uma frente ampla
nacional, regional e internacional 127
Carlos Milani & Diogo Ives

A tradição de se renovar: propostas
de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro .. 147
Martin Egon Maitino
& **Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira**

ARTIGOS ACADÊMICOS

O Brasil e o México diante da guerra na
Ucrânia: um caso de indiferença recíproca . 169
Guadalupe González González,
Monica Hirst & Eduardo Morrot

A Argentina e a independência
do Brasil: o reconhecimento tardio
de um reconhecimento pioneiro 195
Felipe Antunes de Oliveira
& **Lucas Pavan Lopes**

RESENHA DE LIVRO

Goes Filho, Synesio Sampaio. 2021.
Navegantes, bandeirantes, diplomatas:
um ensaio sobre a formação das fronteiras
do Brasil. Maringá: Ingá 222
Fernando de Mello Barreto

ENTREVISTA

“O sectarismo que testemunhamos
nos últimos anos representa a negação
da diplomacia” 228
Mauro Vieira



Acesse o site
da revista:



CEBRI-Revista

CHAMADA DE ARTIGOS!

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

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

A próxima edição trará a seção especial:
“África em ascensão: política e desenvolvimento”.

Contamos com a contribuição da comunidade acadêmica, empresas e sociedade civil!

Mais informações sobre o processo e tipos de submissão:
www.cebri.org/revista

Dúvidas: revista@cebri.org.br.

CEBRI REVISTA

Ano 2 / Nº 5 / Jan-Mar 2023

100%

Elétrico

Zero

Emissão
de carbono

Transformar a mineração é investir em caminhões fora de estrada 100% elétricos.

Chegaram os dois primeiros caminhões fora de estrada 100% elétricos da Vale. Com capacidade de carga de 72 toneladas, eles foram produzidos na China e serão recarregados com energia elétrica vinda de fontes 100% renováveis. Um importante passo em direção a nossa meta de zerar as emissões líquidas de carbono até 2050.

Vale. Transformar a mineração hoje é transformar o amanhã de todos.



É OLHANDO PARA O AMANHÃ QUE AGIMOS MELHOR HOJE.

A Klabin é uma empresa brasileira com mais de 120 anos, movida pela criação de soluções cada vez mais sustentáveis. Evoluímos, crescemos e nos reinventamos, acompanhando de perto as mudanças globais. Somos a maior produtora e exportadora de papéis para embalagens e embalagens de papel do país. Atuamos de ponta a ponta, desde o reflorestamento até o dia a dia das pessoas, com o propósito de inspirar as escolhas do consumidor, entregando produtos de base florestal de usos múltiplos, renováveis, recicláveis e biodegradáveis. Toda a gestão da Companhia está orientada para o Desenvolvimento Sustentável, buscando crescimento integrado e responsável, que une rentabilidade, desenvolvimento social e compromisso ambiental. Sabemos, por experiência, que produzir é preservar. E preservar é pensar no amanhã.

Brookfield

Presença Global

Na Brookfield, investimos em ativos e negócios de longo prazo e de alta qualidade ao redor do mundo. Nossas operações em mais de 30 países em cinco continentes nos permitem investir prontamente onde surgem oportunidades atraentes.

Nossa presença com equipes locais em regiões estratégicas nos proporciona conhecimento das condições e tendências dos mercados, além de acesso a fluxos de negócios exclusivos.

Somos ativamente envolvidos nas comunidades onde operamos, criando empregos e contribuindo para o desenvolvimento social e econômico da sociedade.

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



[BROOKFIELD.COM](https://www.brookfield.com)



EDITORIAL

O Brasil está de volta 9
Marianna Albuquerque

O Brasil está de volta

Marianna Albuquerque

Em seu discurso de vitória, após sagrar-se o candidato vitorioso nas eleições de outubro de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva delineou as prioridades de seu terceiro mandato como presidente da República. Entre compromissos com o combate à fome, com a retomada do diálogo interpartidário e com o respeito à Constituição Federal, Lula dedicou grande parte de sua fala às relações internacionais do Brasil. O ponto de partida de sua narrativa foi que “o mundo sente saudade do Brasil”. E o mundo realmente sentiu.

Nos últimos quatro anos, o desmonte da política externa brasileira afastou o Brasil dos espaços em que sabemos trafegar melhor. Desde a independência, nosso caminho não foi o do enfrentamento militar. Optamos pelo diálogo, sobretudo pelo conduzido em espaços multilaterais, nos quais temos a habilidade e o prestígio em formar e liderar alianças de interesses comuns. Como lembrado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, presidente de honra do CEBRI, “Ninguém cresce no isolamento” (Cardoso 2022). Estar integrado, e não isolado, foi, historicamente, a estratégia que governos de espectros políticos altamente divergentes mantiveram em curso, apesar de importantes variações de ênfase e de prioridades. O motivo

Em seu discurso de vitória (...), Lula dedicou grande parte de sua fala às relações internacionais do Brasil.

O ponto de partida de sua narrativa foi que “o mundo sente saudade do Brasil”.

E o mundo realmente sentiu.

Marianna Albuquerque  é professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). É doutora e mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

é simples: participar ativamente da dinâmica do sistema internacional é a melhor forma de atingir os interesses nacionais do país (Soares de Lima & Albuquerque 2022). A ruptura provocada no último ciclo presidencial afastou o Brasil do modelo de nação que queremos e que devemos ser.

A lista de retrocessos é significativa. Na Organização das Nações Unidas, perdemos espaço e trânsito em órgãos como o Conselho de Direitos Humanos, no qual a política retrógrada antigênero reverteu posicionamentos históricos do Brasil e nos colocou no papel de aliado a países cuja política externa é pautada em valores religiosos e autoritários. Nas negociações climáticas, compromissos vazios e “pedaladas climáticas” foram acompanhadas de altíssimas taxas de desmatamento e aumento da permissibilidade para atividades ilegais e danosas aos nossos ecossistemas e biomas (Teixeira & Toni 2022). Nas organizações regionais, o país manteve a política de afastamento iniciada nos governos anteriores e consolidou a posição de ausência da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e da UNASUL, dois dos principais fóruns de diálogo entre os países latino-americanos (Almeida & Fernandes 2022). O distanciamento dos vizinhos também se refletiu na virtual paralisia de espaços coletivos como a Cúpula CELAC-União Europeia, a Cúpula América do Sul-Países Árabes e a Cúpula América do Sul-África (Soares de Lima et al. 2022).

Para além da perda de trânsito, o Brasil também perdeu crédito. O país, que antes era sinônimo de busca pelo consenso, passou a ser visto como um obstáculo para soluções negociadas. Deixamos de ser convidados para fóruns de alto nível, simplesmente porque ter o Brasil na mesa, em muitos casos, não tinha mais o caráter construtivo de antes. Danos de tal porte não são revertidos imediatamente. O desafio do novo governo já estava posto antes mesmo do dia 1º de janeiro de 2023. Era necessário fazer o mundo voltar a olhar o Brasil com os olhos da boa vontade.

Foi durante esse período conturbado, penoso e marcado pela desesperança que a CEBRI-Revista foi lançada. É sintomático que a publicação, que foi concebida para ser a principal referência dos periódicos de Relações Internacionais do Brasil, tenha passado quatro edições com conteúdos que, majoritariamente, ou falavam com saudosismo do passado, ou teciam recomendações sobre o “dever ser”, apontando caminhos para a retomada. Tenho certeza de que os editores e autores gostariam de poder discorrer mais sobre o presente, mas a realidade era, por muitas vezes, tão errática, inconstante e pouco pragmática, que até mesmo os grandes nomes da área tinham dificuldade de encontrar palavras para descrever – diplomaticamente, como é da natureza do nosso país – para onde estava indo a política externa brasileira. Com esta edição, finalmente podemos falar do que o Brasil é e será, e não apenas do que ele foi, ou do que ele gostaria de ser.

Para falar do que o Brasil é agora, é necessário levar em consideração que Lula já foi presidente do país antes, em um contexto internacional e doméstico altamente divergente do que encontrou em 2023 (Kalout & Guimarães 2023). Muito se questionou, portanto, sobre se a política externa de Lula seria uma nova política externa, ou se seria uma retomada da tradição brasileira após o ponto fora da curva do último governo.

Os textos da seção especial desta edição da revista trazem esse debate. No ensaio *O lugar do Brasil*, o embaixador Marcos Azambuja argumenta que o novo governo não implementará uma nova política externa, mas sim uma correção de rumos após recentes erros de julgamento e ação. O embaixador aponta, ainda, áreas que considera centrais para que a diplomacia brasileira adapte suas prioridades ao nosso contexto global, a exemplo das relações com a África e das vantagens comparativas da disponibilidade hídrica do Brasil. Já Maria Regina Soares de Lima, no texto *A dialética da política externa de Lula 3.0*, argumenta que estamos diante de uma nova política externa, que não pode ser resumida a um retorno ao passado porque, agora, precisa responder diretamente a uma variável que não estava dada antes: a antítese bolsonarista.

Com esta edição, finalmente podemos falar do que o Brasil é e será, e não apenas do que ele foi, ou do que ele gostaria de ser.

O embaixador Paulo Roberto de Almeida, no texto *Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026*, aponta que há pontos de resgate não só da tradição diplomática brasileira, mas também dos mandatos anteriores do Partido dos Trabalhadores. Entretanto, o embaixador aponta que o afastamento da “diplomacia normal” do Brasil em prol da perspectiva “bolsolavista diplomática” não pode ser descartada das estratégias de retomada. Transferindo o foco do interno para o externo, o texto “*Mudaria o Natal ou mudei eu?*” *A volta de Lula em cenário de polícrise global*, de autoria do embaixador Rubens Ricupero, enfatiza o fato de que presidentes que voltam ao poder após um hiato de afastamento enfrentam desafios grandiosos no processo de entender que condições inéditas exigem adaptações, e que nem todos os remédios do passado podem medicar novas mazelas.

Nessa linha, outros três artigos da seção especial enfatizam áreas que exigem um olhar renovado e apurado. Partindo de um argumento semelhante ao de Maria Regina Soares de Lima sobre a necessidade de ter a ruptura bolsonarista como referencial para a reconstrução, Carlos Milani & Diogo Ives, no texto *A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional*, analisam discursos proferidos por Lula e identificam a intenção do presidente em

construir frente ampla contra a extrema-direita nos âmbitos nacional, regional e global, além de retomar as credenciais do país em uma área no qual os impactos dos últimos anos foram severos: a agenda ambiental-climática.

No artigo *Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira*, Marta Fernández & Jéser Abílio exploram os caminhos de outro tema do qual o novo governo não poderá se esquivar: a participação social na construção da política externa brasileira. O tema esteve presente no supracitado discurso de vitória de Lula. Ao falar sobre a retomada do diálogo entre o povo e o governo por meio da reativação de conselhos participativos, o presidente afirmou que “as grandes decisões políticas que impactem as vidas de 215 milhões de brasileiros não serão tomadas em sigilo, na calada da noite, mas após um amplo diálogo com a sociedade” (Lula da Silva 2022). Partindo do argumento de que a política externa é uma política pública, Fernández & Abílio apresentam como o debate da participação evoluiu nos últimos governos do Partido dos Trabalhadores e defendem que o processo de democratização deve considerar dinâmicas transversais e transescalares. Como estudo de caso, os autores se debruçam sobre a questão racial e as políticas de combate ao racismo.

Martin Maitino & Kaiutan Silveira mergulham na ideia de que, para a política externa se renovar, o Itamaraty também precisa olhar para dentro. No texto *A tradição de se renovar: propostas de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro*, os autores exploram as propostas de alteração institucional encaminhadas pelo ex-presidente, a reação de ex-ministros e a articulação interna no Ministério das Relações Exteriores para antecipar alternativas para um período pós-Bolsonaro. Como conclusão, os autores apontam a permanência da narrativa de que os diplomatas são os “formuladores naturais” da política externa. Em diálogo com o texto de Fernández & Abílio, esse é o principal argumento que costuma ser mobilizado para limitar a participação social na produção da ação internacional do país.

A edição se completa com textos de temas livres, mas ainda assim conectados com o tema da seção especial. Felipe Antunes de Oliveira & Lucas Pavan Lopes resgatam a origem de uma das relações bilaterais mais estratégicas do país: com a Argentina. No texto *A Argentina e a independência do Brasil: o reconhecimento tardio de um reconhecimento pioneiro*, os autores questionam a narrativa historiográfica consolidada de que os Estados Unidos foram pioneiros no reconhecimento da independência do Brasil e que esse papel, de fato, pertence a nossos vizinhos. Também olhando para trás, mas igualmente identificando os reflexos no presente, o embaixador Fernando de Mello Barreto nos brindou com a resenha de um dos livros mais canônicos da história diplomática brasileira, *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*, de Synesio Sampaio Goes Filho. Já Guadalupe González

González, Monica Hirst & Eduardo Morrot analisam a interseção de dois eixos centrais da ação diplomática do país: a participação no Conselho de Segurança da ONU e as relações com os demais países latino-americanos. Esse é o tom do texto *O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca*, no qual os autores comparam como os dois países se comportaram em relação à agressão russa durante os debates no órgão.

Um dos grandes diferenciais da CEBRI-Revista é conectar a produção acadêmica com a visão prática da política. Por isso, para além das análises contidas nos textos, perguntamos sobre os rumos da política externa brasileira para quem estará à frente de sua implementação. O ministro Mauro Vieira, novamente na liderança do Ministério das Relações Exteriores, gentilmente compartilhou com os leitores da revista os eixos centrais de atuação da diplomacia brasileira nos próximos quatro anos. O fato de que muitos convergem com as áreas consideradas prioritárias pelos autores dos textos da edição não é mera coincidência, mas, sim, sinal feliz de que podemos esperar que o pragmatismo volte para onde nunca deveria ter saído. ■

Referências Bibliográficas

Almeida, Maria Hermínia Tavares de, & Ivan Filipe Fernandes. 2022. "O Brasil e a América do Sul: notas sobre o passado recente". *CEBRI-Revista* 1 (1): 130-147. <https://cebri.org/revista/br/artigo/18/o-brasil-e-a-america-do-sul-notas-sobre-o-passado-recente>.

Cardoso, Fernando Henrique. 2022. "Ninguém cresce no isolamento". Entrevista à CEBRI-Revista. *CEBRI-Revista* 1 (1): 203-208. Texto. <https://cebri.org/revista/br/artigo/22/ninguem-cresce-no-isolamento>.

Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2023. "The Restoration of Brazilian Foreign Policy. How Lula Can Make Up for Lost Time". *Foreign Affairs*, 15 de março de 2023. <https://www.foreignaffairs.com/south-america/restoration-brazilian-foreign-policy>.

Lula da Silva, Luiz Inácio. 2022. "@LulaOficial: As grandes decisões políticas...". Post do Twitter, 30 de outubro de 2022, 9:07 PM. <https://twitter.com/LulaOficial/status/1586872454726688768?s=20>.

Soares de Lima, M. R., & M. Albuquerque. 2022. "A Foreign Policy Oriented toward Personal Interests: An Analysis of Bolsonaro's Approach to

Multilateralism". *Latin American Policy* 13: 389–404. <https://doi.org/10.1111/lamp.12275>.

Soares de Lima, M.R., M. Albuquerque & D. Ives. 2022. "Uma onda verde contra a extrema-direita". *Boletim OPSA* 4 (out/dez): 4-7. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/03/Boletim_OPSA_2022_n4.pdf.

Teixeira, Izabella, & Ana Toni. 2022. "A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental". *CEBRI-Revista* 1 (1): 71-93. <https://cebri.org/revista/br/artigo/21/a-crise-ambiental-climatica-e-os-desafios-da-contemporaneidade-o-brasil-e-sua-politica-ambiental>.

Como citar: Albuquerque, Marianna. 2023. "O Brasil está de volta". Editorial. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 9-14.

To cite this work: Albuquerque, Marianna. 2023. "Brazil is Back." From the editors. *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 9-14.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.01.01.9-14.pt>



SEÇÃO ESPECIAL

O lugar do Brasil	16
Marcos Azambuja	
“Mudaria o Natal ou mudei eu?” A volta de Lula em cenário de policrise global	31
Rubens Ricupero	
Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026	58
Paulo Roberto de Almeida	
A dialética da política externa de Lula 3.0	79
Maria Regina Soares de Lima	
Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira	96
Marta Fernández & Jéser Abílio	
A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional	127
Carlos Milani & Diogo Ives	
A tradição de se renovar: propostas de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro ..	147
Martin Egon Maitino & Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira	

O lugar do Brasil

Marcos Azambuja

Resumo: O presente ensaio argumenta que, devido à tradição diplomática brasileira, historicamente cautelosa e pouco suscetível a incorporar mudanças abruptas de rumo, o novo governo brasileiro não empregará “uma nova política externa”, mas sim uma urgente e necessária correção e atualização de discursos e posições que foram ultrapassados pelas mudanças do cenário mundial, ou que se revelaram inadequados por recentes erros nossos de julgamento e ação. O texto conclui que a diplomacia brasileira tem suas bases assentadas em um *trade-off* essencial: ao buscar maior acesso às múltiplas instâncias do poder mundial, o Brasil deve, por seu lado, oferecer garantias de um comportamento internacional que inspire ampla confiança. São ressaltadas algumas áreas que não têm sido prioridade para o país e nas quais o Brasil possui vantagens comparativas e grande potencial, a exemplo da disponibilidade hídrica, da valorização da nossa cultura e das relações com a África.

Palavras-chave: política externa brasileira; diplomacia; relações internacionais.

The Brazilian Role

Abstract: This essay argues that, due to Brazilian diplomatic tradition, historically cautious and not likely to incorporate abrupt changes in course, the new Brazilian government will not employ “a new foreign policy” but rather an urgent and necessary correction and updating of discourses and positions that have become out of pace with transformations in the international scene, or have proved to be inadequate in light of our recent errors in judgment and action. It concluded that the Brazilian diplomacy is based on an essential trade-off: by seeking greater access to multiple instances of global power, Brazil must, for its part, offer guarantees of international behavior that inspires broad trust. Some areas that have not been a priority for the country and in which Brazil has comparative advantages and great potential are highlighted, such as water availability, appreciation of our culture, and relations with Africa.

Keywords: Brazilian foreign policy; diplomacy; international relations.

Confesso que não me sinto confortável ao escrever sobre uma “nova” política externa brasileira. Não tanto por fidelidade ao passado, em qualquer de suas configurações, mas por acreditar que as nossas relações com o mundo têm quase sempre seguido – e diria que isso já se renunciava antes mesmo da nossa independência – um caminho cauteloso e pouco suscetível a incorporar mudanças abruptas de rumo.

É em parte pelo peso dessa longa prática que não acredito que iremos desenhar e executar nos próximos anos nada que possa ser rotulado como “uma nova política externa”. Suponho que vamos apenas assistir a uma urgente e necessária correção e atualização de discurso e de prioridades – vale dizer, um *aggiornamento* de posições que foram simplesmente ultrapassadas pelas incessantes mudanças do cenário mundial, ou que se revelaram inadequadas por recentes erros nossos de julgamento e ação.

É evidente que não preciso nem posso procurar resumir aqui o que o século XX e este primeiro quarto do século XXI presenciaram como modificação dos ordenamentos preexistentes. Não é necessário também acentuar que estamos assistindo, de uns anos para cá, ao que parece ser o fim de um longo ciclo da vida internacional, definida hoje, entre outros fatores, pela vertiginosa aceleração da ciência e das tecnologias e pela emergência da Ásia e do Pacífico como um novo grande polo de poder. É imperativo que o Brasil possa, agora, encontrar urgentes e melhores respostas aos muitos desafios, sobretudo humanitários, ambientais e climáticos, com os quais se vê,

É imperativo que o Brasil possa, agora, encontrar urgentes e melhores respostas aos muitos desafios, sobretudo humanitários, ambientais e climáticos, com os quais se vê, hoje, confrontado e cobrado, e possa definir, com naturalidade, o espaço ampliado que desejaria ocupar daqui para a frente na vida internacional. Uma nova ordem, provavelmente multipolar, começa a se desenhar, e nela devemos procurar presença ativa e maior influência.

Marcos Azambuja é conselheiro emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Ex-secretário-geral do Itamaraty (1990-1992), foi embaixador do Brasil na França (1997-2003) e na Argentina (1992-1997).

hoje, confrontado e cobrado, e possa definir, com naturalidade, o espaço ampliado que desejaria ocupar daqui para a frente na vida internacional. Uma nova ordem, provavelmente multipolar, começa a se desenhar, e nela devemos procurar presença ativa e maior influência. É disso que vou me ocupar neste texto.

Acredito que nossa trajetória como país soberano, em vários e sucessivos momentos de um caminho que já não é mais tão curto assim –, comemoramos, no ano passado, 200 anos de vida independente – tem sido, no essencial, previsível e confiável. Começo meu olhar lá atrás, quando Portugal dividia com a Espanha, como acontece até agora, a Península Ibérica. Aqui, na América do Sul, os dois grandes atores eram, essencialmente, os mesmos. Em terra firme, a então poderosa Espanha era sempre uma ameaça para seu pequeno vizinho. Nos mares e além deles, Portugal e seus interesses sofriam também os desafios das duas principais potências navais da época, Holanda e Inglaterra, enquanto que nós fomos invadidos e ocupados pelos holandeses e longamente pressionados e desafiados pelo poder britânico e pelos interesses e ambições da Espanha em nosso entorno. Para Portugal, uma boa diplomacia foi, simplesmente e desde sempre, condição indispensável de sobrevivência. De alguma maneira, somos herdeiros dessa tradição e, até certo ponto, do estilo de atuar que a acompanha.

Mesmo a nossa independência mudou bem menos o Brasil do que costuma acontecer. Sete dos nossos vizinhos imediatos são fragmentos do velho império espanhol. São novas entidades, de algum modo, criadas pela própria gesta das lutas pela independência. As nações de língua espanhola que nos rodeiam existem, desde então, como Repúblicas, com outros nomes e dentro de novas fronteiras. O Suriname, a Guiana e a Guiana Francesa têm outras matrizes e seguiram um outro cronograma. O Brasil, inicialmente como Império, depois de ter sido Reino Unido a Portugal e Algarves, teve uma emancipação de certo modo *sui generis* e continuou territorialmente onde estava, sem mudar de nome, de endereço e, em certas e importantes dimensões, manteve a maneira de ser governado.¹

Não busco nem posso simplificar demais longos processos históricos, naturalmente dinâmicos e de grande complexidade. Ainda que as condições incessantemente mudem e seja normal que as filas andem e se possa sempre afirmar que nunca mergulhamos duas vezes no mesmo rio, sugiro simplesmente que, nas relações do Brasil com o mundo, a velocidade e a curva das mudanças que nos atingem ou que provocamos têm sido mais moderadas do que acontece em nosso entorno e, se posso me permitir uma imensa generalização, mesmo mundo afora. Aceita essa incessante mobilidade, o Brasil aparece como um espaço com ampla margem de previsibili-

1. Para uma análise detalhada do processo de formação do Estado brasileiro, ver a resenha de autoria do embaixador Fernando de Mello Barreto (2023) sobre o livro *Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas*, de Synesio Sampaio Goes Filho, publicada nesta edição da CEBRI-Revista.

dade no seu comportamento doméstico e internacional. Inovações surpreendentes e abruptas de nossos valores, prioridades e de nossa retórica, como aconteceu sobretudo nos dois primeiros anos da gestão Bolsonaro, não tiveram vida longa, apesar de alguns de seus efeitos ainda perdurarem. Os dois anos imediatamente seguintes assistiram a um esforço relativamente bem-sucedido da diplomacia brasileira, com imenso apoio da opinião pública interna e internacional, para controlar as avarias causadas, naquele breve intervalo, aos nossos interesses e projeções externas e à retomada da nossa vocação para o diálogo e para a moderação.

Tenho procurado, ao longo de muitos anos, ao escrever ou falar sobre o Brasil, encontrar alguma formulação que me permita identificar, de maneira sintética, o que me parecem ser os parâmetros essenciais que definem nossa atuação internacional. Acho que, talvez, possa resumir minha reflexão da seguinte forma: o Brasil busca, de maneira consistente, ter maior acesso às múltiplas instâncias do poder mundial e entende que, para que isso aconteça, deve, por seu lado, oferecer garantias de um comportamento internacional que inspire ampla confiança. Emprego aqui a palavra “acesso” em seu sentido mais abrangente. Penso no acesso a mercados e tecnologias protegidas, aos diretórios do poder mundial, e acesso, enfim, a todos os sistemas e foros que permitem a um país ampliar, de forma sustentável, sua presença e sua influência. Por seu lado, o Brasil, e esse me parece ser o *trade off* essencial, precisa oferecer garantias de que seu comportamento será, como norma, responsável e construtivo, e que não representaremos para o nosso entorno imediato, ou para espaços mais amplos e distantes, qualquer tipo de ameaça significativa. A persistente ambição brasileira de ter um assento permanente, primeiramente no Conselho da Liga das Nações, o que se manifestou há quase um século e se renovou no pleito ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, é emblemática dessa busca.

O Brasil busca, de maneira consistente, ter maior acesso às múltiplas instâncias do poder mundial e entende que, para que isso aconteça, deve, por seu lado, oferecer garantias de um comportamento internacional que inspire ampla confiança.

Caberia aqui um comentário sobre essa expectativa. Não vejo condições para que possa ocorrer, no futuro previsível, qualquer ampliação do Conselho de Segurança. Penso, assim, que devemos deixar o claro registro de nossas qualificações e esperanças, mas não dedicar ao assunto mais tempo e esforço do que ele agora parece merecer. Creio que já gastamos nessa empreitada mais do que precisávamos

e devíamos. Vamos apenas continuar a somar pontos e a juntar cada vez mais títulos e méritos para chegar lá.

O Brasil se sente naturalmente inclinado a cooperar para a construção de um mundo multipolar e encontra, também no exercício da diplomacia parlamentar, uma zona de conforto que atende a várias de suas preocupações. O fato de o país ter sido sempre apenas um observador do Movimento dos Não Alinhados ilustra essa preferência brasileira por vinculações tênues, que não inibam demais sua liberdade de ação.

Devo incluir nessa abrangente relação a importância crescente de nossa projeção cultural. Começamos a usar a língua portuguesa como um valioso instrumento de aproximação e entendimento com os outros oito países que, além de nós, usam o mesmo idioma na Europa, na África e também na Ásia. A nossa é a nona língua mais falada no mundo. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996, é uma ferramenta importante de aproximação e permite que, também nesse campo, usemos de forma construtiva a nossa presença e nossa massa crítica intelectual e demográfica, e façamos de nossa língua um instrumento com significativa presença e visibilidade, sobretudo agora em todos os novos e grandes sistemas digitais de comunicação e de difusão de conhecimento (Azambuja & Seiler 2023).

O Brasil tem também procurado utilizar as oportunidades e lições que sua formação racial e multicultural oferece para apresentar-se nos principais foros e instâncias como um país que, sem pretender de forma alguma ser exemplar nem recorrer a mitos já desacreditados, viveu e vive uma experiência nacional que pode ser relevante para outros, sobretudo em tempos em que grandes movimentos migratórios têm criado novos desafios para o convívio, quase sempre difícil, entre comunidades longamente estabelecidas e correntes de incorporação recente. Quando viajo pelo Brasil sírio e libanês, judaico e polonês, coreano, germânico e japonês, afrodescendente e indígena, reconheço que nossa latinidade não basta para nos identificar.

Quero confessar também que tenho um certo desconforto com a expressão América Latina que, sempre que posso, prefiro não usar por desconfiar de seu alcance e de sua origem, por algumas conotações de seu emprego nos Estados Unidos, e também por achar que ela não nos define de forma abrangente e rigorosa. Por outro lado, sinto-me inteiramente confortável e satisfeito com nossa clara e plena inserção na geografia da América do Sul. Continua a ser verdadeira, para mim, a afirmação de que as nações devem procurar fazer sempre a política de sua geografia.

Devo voltar ainda a insistir um pouco mais nessa ampla avaliação. Enquanto, em décadas passadas e não muito distantes, o Brasil adotava políticas macroeco-

nômicas inadequadas e sofria as consequências de uma inflação crônica, enquanto nosso ordenamento democrático se mostrava recorrentemente frágil e incerto, enquanto se temia que procurávamos uma capacitação nuclear ambígua, enquanto as relações com o nosso principal vizinho eram antes de rivalidade do que de cooperação e sociedade, enquanto nossas políticas ambientais eram vistas com desconfiança e julgadas inadequadas e enquanto determinados direitos humanos aqui pareciam negligenciados, não parecíamos reunir todas as qualificações para a tão ambicionada promoção na hierarquia do poder mundial. Hoje, os termos da equação me parecem outros, e nossa influência e credibilidade – quaisquer que sejam os parâmetros escolhidos, e mesmo considerando os desafios dos últimos anos – são significativamente maiores.

Para procurar um equilíbrio entre o que nos fez falta fazer e o que soubemos fazer bem, reconheço que tenho dificuldade em identificar momentos em que o Brasil, no plano internacional, tenha sido causa determinante de alguma crise que reclamasse intervenção externa, militar ou não, para o restabelecimento da paz, seja no interior de nosso país, seja por grave desavença com atores externos. Ao contrário, contingentes nossos têm tido presença frequente em operações de paz em âmbito mundial ou regional, e somos chamados, muitas vezes, para ajudar na busca de formas aceitáveis de acomodação entre adversários. Acredito que costumamos ser membros construtivos da sociedade internacional de nações, e não preciso fazer um registro extenso do que tem sido essa trajetória virtuosa e da qual, ao que tudo indica, não iremos nos afastar. Temos bons antecedentes.

Outro importante aspecto a destacar é como o Brasil, quase sempre retardatário na identificação e na adesão a novas tendências da vida internacional, percebe algumas dessas mudanças como desafiadoras das políticas que naquele momento perseguia. Assim, as grandes inquietações com a proteção do meio ambiente e os limites do crescimento surgem na agenda internacional como preocupação prioritária e como causa capaz de mobilizar vontades e recursos, no mesmo momento em que o Brasil estava apaixonadamente engajado na aceleração de seu próprio desenvolvimento econômico e procurava recuperar o tempo perdido ao longo da sua história como ator independente. Isso aconteceu, sobretudo, no curso da administração do presidente Juscelino Kubitschek entre 1956 e 1961, e também em vários momentos do ciclo autoritário que atravessamos entre 1964 e 1989. O desencontro entre nosso então entusiasmado patrocínio de políticas que perseguiram um crescimento acelerado e o relativo, mas crescente, desencanto dos países já industrializados com certos aspectos dessas políticas não podia ter sido mais eloquente e, no curto prazo, irremediável. Encontramos depois caminhos para uma indispensável acomodação. Processo semelhante aconteceu em relação a políticas relacionadas

ao aproveitamento pacífico da energia nuclear e à exploração espacial, em importantes dimensões da agenda de propriedade intelectual e definição de regras para o comércio de bens e serviços, na luta contra certas manifestações do colonialismo e no nosso posicionamento sobre alguns dos então chamados “conflitos regionais”, eufemismo que servia para encobrir o que eram, na verdade, disputas periféricas dos interesses não vitais das duas superpotências da época da Guerra Fria e das ideologias que defendiam e promoviam.

O Brasil resistiu também, e por bastante tempo, a que a problemática dos direitos humanos encontrasse um espaço claramente definido em foros e debates internacionais. Isso se dava não só porque éramos vulneráveis a acusações de algumas práticas infringentes de valores que formalmente subscrevíamos, como por temer uma ingerência externa, de boa ou má fé, em questões que então víamos como devendo ser tratadas dentro da alçada exclusiva da jurisdição e práticas de autoridades nacionais. A relação do que foram os desentendimentos e suspeitas recíprocas desse ciclo é bem mais extensa do que sugere a síntese que acabo de procurar fazer.

Acredito que o novo momento da vida internacional que agora se anuncia encontra o Brasil mais bem equipado e preparado para nele se posicionar, se compararmos essas novas condições com aquelas que prevaleciam nos momentos vestibulares iniciais de qualquer dos grandes ciclos ocorridos nos últimos cem anos. Por qualquer medida, o Brasil pesa e conta, hoje, muito mais do que acontecia antes. Sempre tivemos a âncora do nosso tamanho. Nessa dimensão, o Brasil sempre foi um grande país. Hoje, também, a expressão demográfica, os nossos avanços industriais e científicos e as extraordinárias conquistas de nossa agricultura, pecuária e mineração nos fazem um protagonista de muito mais peso do que acontecia antes. Nossas reservas financeiras e nossa presença no comércio internacional mudaram dramaticamente de patamar. A nossa presença como a primeira letra dos BRICS, nossa atuação no G20, a credibilidade que cerca nossa pretensão de ter um assento permanente no Conselho de Segurança, nossos entendimentos e cautelosa aproximação com a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e nossa atuação nos organismos internacionais, em

Em vários momentos dos últimos cem anos em que a ordem internacional foi redesenhada, o Brasil contava pouco. Isso, simplesmente, hoje não é mais verdade, e acredito que o será cada vez menos.

escala global ou regional, não são exercícios pouco relevantes ou apenas marginais. Temos um peso específico incontornável. Somos metade do território da América do Sul, representamos metade de sua população e, também, um pouco mais da metade do PIB da nossa região. Não é pouca coisa. Essas são as credenciais que nos definem e nos qualificam.

Em vários momentos dos últimos cem anos em que a ordem internacional foi redesenhada, o Brasil contava pouco. Isso, simplesmente, hoje não é mais verdade, e acredito que o será cada vez menos. Agora, quando é aparente que a ordem internacional está sendo redefinida e que o Brasil, por méritos próprios, conseguiu sobreviver como estado democrático à ameaça de impulsos autoritários e populistas de extrema-direita que ameaçaram suas instituições democráticas em dias muito recentes, o país tem amplas condições para se engajar em um novo exercício de acomodação de interesses e prioridades. Em escala global, tem a capacidade também de, nesse novo quadro, reclamar, com firmeza e sentido de medida, mais voz e mais voto.

Acabamos de atravessar quatro anos em que o Brasil, gratuitamente, ofendeu vizinhos e amigos e deles se distanciou, prejudicou alguns de seus interesses e se afastou de algumas das boas causas que costumava defender. Antes do fim do ciclo Bolsonaro, já havia ocorrido uma desejável, embora incompleta, retificação de rumos da nossa política externa. O problema agora reside em que possamos vir a exagerar o movimento de correção e expressar mais tolerância e buscar maior intimidade do que é preciso com regimes autoritários, vizinhos ou não, que fracassaram em uma ou várias dimensões da construção de uma ordem democrática estável. Como aconteceu nos anos Bolsonaro com seu favorecimento de lideranças autoritárias de direita e abandono de políticas corretas de não ingerência nos assuntos internos de outros países, devemos, agora, evitar a tentação de expressar, desta vez, uma indulgência talvez excessiva com regimes não democráticos e de orientação acentuadamente populista.

Essas palavras de advertência não sugerem acreditar que, de maneira inevitável, o pêndulo de nossas decisões irá oscilar mais do que é preciso e que possamos perder o prumo do que o interesse nacional brasileiro recomenda ser feito. Boa diplomacia, entretanto, se faz com palavras medidas e rigor conceitual. Não me preocupa, hoje, a direção geral em que vai o Brasil, mas tenho muito presente que o período eleitoral já terminou e que precisamos nos afastar dos palanques e ser cuidadosos com as sinalizações e os gestos, para que uma sempre bem-vinda generosidade de impulsos nossos não se transforme em expressões de uma ingenuidade difícil de aceitar em um país que, é sempre bom lembrar, não nasceu ontem.

Tenho acompanhado ao longo de quase vinte anos as negociações que se arrastam entre os países do Mercosul e a União Europeia e, mais recentemente, nossas negociações para uma adesão plena à OCDE. Nos dois casos, não consigo superar algumas dúvidas. Estou convencido de que a União Europeia reluta, estruturalmente, em aceitar uma maior aproximação conosco e que a própria OCDE – ou pelo menos alguns de seus associados – hesita em nos acolher como sócio pleno. O Brasil, por sua escala, expectativas e pela crescente diversificação de seus interesses, representa uma parceria não inteiramente bem-vinda e que causa algum desconforto para os sócios já presentes nos dois sistemas.

Aceitam, como fato organizador central, a hegemonia que os Estados Unidos exercem sobre esses dois sistemas, de forma cada vez mais rigorosa, e desconfiam de países que, como nós, mostram uma preferência por uma maior autonomia de atuação, definida pela promoção de alguma forma de multipolaridade dos centros mundiais de poder e de decisão. O Brasil reluta em aceitar hipotecas sobre sua futura liberdade de ação e aceitar constrangimentos à expansão de seus interesses, que vão muito além do que contemplam os dois organismos baseados, respectivamente, em Bruxelas e Paris. Penso que o atual nível de cooperação brasileira com a OCDE e com a União Europeia, que já é bastante denso e produtivo, poderia, talvez, ser o limite de onde devemos estar agora e no futuro que consigo enxergar.

Ao privilegiar, como fiz até agora, a adoção de uma política exterior brasileira construída, essencialmente, sobre os valores de nossa história, de nossa geografia e dos nossos interesses permanentes, reconheço que deixei de aceitar o desafio indispensável de procurar ver quais os terrenos em que poderíamos e deveríamos inovar, ser mais criativos e procurar fazer melhor ou apenas de maneira diferente o que fizemos até agora. Olhar antes para trás do que para a frente permite montar uma narrativa mais estruturada e mais segura ao priorizar valores e práticas já provados, mas fica faltando o indispensável olhar sobre todos os novos e incontornáveis desafios que devemos enfrentar.

Alfred North Whitehead uma vez disse que “o ofício do futuro é ser perigoso”² e Karl Marx, no Manifesto do Partido Comunista, afirmou que “tudo o que parece sólido se desmancha no ar”. Temo que esses dois eminentes pensadores não se sentiriam confortáveis juntos aqui neste mesmo parágrafo, mas um e outro, brilhantemente, disseram, em outros momentos e contextos, o que pretendo simplesmente reiterar. Isso é especialmente verdadeiro hoje, quando relações e situações que pareciam sólidas se dissolvem e quando inimagináveis avanços da ciência e do conhecimento fazem o futuro parecer muito perigoso e indecifrável.

2. No original, “It is the business of the future to be dangerous”.

Não farei uma relação de todos aqueles movimentos e iniciativas que o Brasil poderia pôr em prática agora para reforçar sua influência e fazer avançar seus interesses. A lista seria longa, ambiciosa e iria muito além do que me proponho neste ensaio. Vou me concentrar em alguns poucos projetos, talvez um pouco menos analisados, e que me parecem maduros e capazes de produzir, já no curto prazo, efeitos muito significativos sobre nossa inserção na hierarquia do poder internacional. Deixarei de lado numerosas áreas de atuação em que o Brasil já faz, essencialmente, o que pode, e talvez mesmo o que deve, e vou procurar me concentrar em alguns poucos aspectos de questões a respeito das quais acredito ter alguma coisa a contribuir.

Começo pela equação amazônica. O Brasil tem sido cobrado a fazer mais e melhor o que lhe cabe fazer na qualidade de condômino maior desse imenso bioma. Essa observação vale para as três dimensões principais da questão: a preservação do patrimônio ambiental, a proteção das populações indígenas e o progresso e desenvolvimento dos oito países que compartilham a soberania sobre essa imensa, poderosa, mas, em certo sentido, vulnerável região. O que surpreende é que o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), criados para operar o sistema, já existem, foram ratificados sem reservas por todos os parceiros, têm sede em Brasília, pessoal técnico e administrativo – em pequeno número, mas qualificado – e deveriam ser os instrumentos preferenciais para executar ou supervisionar quaisquer iniciativas que afetassem os interesses de um, vários ou todos os condôminos da região (Teixeira et al. 2022). O fato de que sejam tão pouco utilizados – diria mesmo, quase ignorados – me faz temer que as preocupações estridentes expressas sobre o futuro da região e a avaliação das consequências que isso poderia ter sobre a saúde do planeta têm ainda muito mais de ruído e retórica do que daquele sóbrio realismo e determinação, que são precondições para que coisas importantes e difíceis de realizar aconteçam. Ver o Tratado, que foi concluído em 1978, plenamente utilizado por nós e passando a desempenhar o papel que seus signatários previam ao criá-lo é minha primeira e vigorosa recomendação.

Gostaria de examinar agora as relações do Brasil com seu entorno, a partir da percepção de que o Brasil detém, por imensa margem, as maiores reservas de água doce do planeta. Refiro-me, primariamente, às nossas principais bacias hidrográficas: a Amazônica, a do Prata, a Tocantins-Araguaia e a do Rio São Francisco. Desses imensos sistemas, apenas dois – o do São Francisco e o Tocantins-Araguaia – se inscrevem inteira e exclusivamente dentro dos limites de nossas fronteiras. Costumo recordar que se pode navegar de Belém do Pará até Iquitos,

no Peru, ou de Cáceres, no Mato Grosso, até Buenos Aires. Essa malha hidroviária representa um importante conjunto de oportunidades e desafios para nossa política e para as complexas negociações de que participamos com nossos sócios e vizinhos. Cabe observar que somos, no sistema do Prata, o país a montante e, no sistema amazônico, o país a jusante; ou seja, os grandes rios do Prata nascem no Brasil e correm até chegar ao mar em terras alheias, enquanto, no sistema amazônico, os grandes rios nascem nos Andes e terminam por desaguar em nossas costas. Alguns de nossos interesses prioritários são, em cada caso, diferentes. O fato de que para os dois sistemas de dimensão internacional existam acordos que regulam os diferentes aspectos desse complexo e, em algumas ocasiões, contencioso aproveitamento fluvial é prova do ânimo construtivo dos países de nossa região, que importa sempre reforçar e atualizar.

Existe, ainda, o urgente desafio de desenvolver hidrovias que permitam o escoamento de safras ou de minérios, de pessoas e de apoio ao turismo, por um meio extraordinariamente econômico e suscetível de uma eficaz, e não muito onerosa, proteção ambiental. Identifico, também, o urgente desafio para que o Brasil, embora tardiamente, desenvolva grandes sistemas de transporte multimodais, uma das respostas que a nossa crescente produção de alimentos e minérios reclama e que devemos escoar para o Atlântico e para o Pacífico, ou para o nosso próprio abastecimento.

Existe uma avaliação amplamente aceita de que, ao longo deste século, a água, sempre elemento decisivo na criação e no desaparecimento de civilizações, seguramente manterá o seu papel, e que este possa ser, no futuro previsível, ainda mais decisivo do que tem sido. Os termos da equação brasileira me fazem especialmente confiante de que a abundância da nossa disponibilidade de água permitirá que possamos fazer avançar ainda mais nesse terreno as boas causas e a defesa de nossos interesses. Tenho muito presente que, além da água de superfície, o Brasil conta com a imensa vantagem de ter no seu subsolo dois imensos aquíferos: o Guarani, no Sul e Sudoeste do país, e o Amazônico, ou de Alter do Chão, no Norte, que ampliam muito nossas reservas e alongam sua vida por tempo indeterminado. Novamente, a distribuição dos recursos transcende fronteiras e, virtualmente, obriga a que se busque e reforce a cooperação com os vizinhos. A equação brasileira é tão favorável que, onde a água é relativamente escassa (penso no saliente do Nordeste), hoje o desvio de rios e a utilização do regime dos ventos e da energia solar permitem um aproveitamento decisivo de matrizes de energia até pouco tempo virtualmente inacessíveis. Por preocupação de brevidade, estou aqui simplificando um quadro bem mais complexo do que sugiro e também muito mais importante do que se supõe.

Não se trata aqui de sugerir um programa de ação específico, mas de expressar a convicção de que a água será um bem ainda mais valioso e mais escasso nas próximas décadas, e que o Brasil, como superpotência hídrica, pode e deve desenhar logo projetos com seus vizinhos para que possamos tirar o maior e o mais duradouro proveito da imensa riqueza que recebemos e que, em muitos casos, compartilhamos.

Uma outra clara e urgente convicção minha é que o Brasil precisa repensar sua relação com a África subsaariana – sobretudo com a margem ocidental daquele grande continente, onde estão nossos vizinhos mais próximos logo depois dos países sul-americanos que nos rodeiam. Ficamos de alguma forma cristalizados no nosso passado (que, em não pequena medida, é também o deles) e desatentos ao fato central de que a África avançou muito e tem, hoje, uma expressão econômica e cultural, por todos os títulos, relevante.

Recordo que, faz bastante tempo, tive uma virtual epifania quando me dei conta de que Luanda ficava mais perto do Rio de Janeiro do que Caracas. A Venezuela do meu imaginário estava logo ali, e Angola parecia remota. Não era bem assim. Acresce o fato de que ficamos, em alguma medida, fixados na presença africana no processo de nossa formação como nação e na parcela de culpa que nos cabe por todo o longo ciclo da escravidão. É natural que seja assim, mas é imperativo que o Brasil atualize sua visão da África e dos africanos. Não se trata de esquecer Palmares, mas de incorporar Mandela e tudo o que a nova África representa.

Escolher Angola como parceiro privilegiado e como a nossa principal ponte de aproximação com a África me parece ser a opção mais natural e que se justifica por muitos fatores. Deste lado do Atlântico Sul, o Brasil e a Argentina já são sócios íntimos e condôminos exclusivos da nossa margem. Do lado africano, já temos com a África do Sul outros e importantes interesses e afinidades. Angola é um grande país, controla um extenso litoral em frente ao nosso e é, também, um importante ator agrícola e um grande produtor de petróleo. Falamos, literalmente, a mesma língua.

Há sempre na seleção de um parceiro privilegiado a necessidade de fazer escolhas que são, sempre e em certa medida, arbitrárias. Contudo, identificar em Angola o nosso parceiro estratégico africano me parece quase inevitável. Devo lembrar que, já na época de nossa independência, tivemos de dar garantias a Portugal de que não iríamos estimular a independência de Angola, quando Lisboa temia que o exemplo brasileiro pudesse ser contagioso. Receava que o importante comércio que então mantínhamos com Angola levasse aquelas terras, ou pelo menos Benguela, a se associar a nós. Resumo de maneira muito esquemática um episódio que

sempre considereei como uma antecipação da nossa natural vocação de cooperar com aquela África que está logo ali, do outro lado do mar.

Chego quase ao fim deste exercício e vejo que faltou muita coisa para dizer. Há muito tempo nos atribuímos a condição de *global player*, ou seja, um país que tem fichas e interesses em todas as mesas. Ao anunciarmos essa pretensão quando primeiro a formulamos, estávamos sendo fiéis àquele otimismo profético que é parte da retórica brasileira e ingrediente essencial de nossas sempre adiadas, mas não abandonadas, esperanças. Acontece que o tempo e os fatos têm legitimado nossa expectativa. Neste ensaio, ao priorizar um punhado de possíveis caminhos, deixei, naturalmente, de destacar muitos outros aos quais não saberia atribuir uma importância menor.

Contudo, era imperativo escolher, e preferi destacar alguns caminhos que considero que devemos trilhar e me parecem um pouco negligenciados, em anos recentes, na identificação atualizada de nossas prioridades.

Faz poucos dias, nas cerimônias de instalação do nosso novo governo, houve um momento que quero recordar. O novo presidente subiu a rampa do Palácio do Planalto acompanhado por pessoas que representavam grupos deserdados na vida e na história brasileiras. Era um resgate simbólico de comunidades inteiras que agora queremos acolher na promessa de uma vida melhor. Foi um momento emocionante e, talvez, o mais memorável de um dia memorável.

É evidente que precisamos cuidar dos que ficaram para trás, mas tão importante quanto isso é acolher e motivar os bem-dotados e melhor equipados para que não abandonem o Brasil e procurem a promessa de vidas mais produtivas fora daqui. Falei de terra, de água, da Amazônia, mas, como sempre tem acontecido na nossa história, quase não falei da promessa dos nossos melhores talentos e que foram, e serão sempre, aquilo que servirá de alavanca e motor para que o nosso projeto como nação não fracasse. Desde sempre, a perda de cérebros pelo Brasil me inquieta e desanima. Compreendo, perfeitamente, o que leva

O novo presidente subiu a rampa do Palácio do Planalto acompanhado por pessoas que representavam grupos deserdados na vida e na história brasileiras. Era um resgate simbólico de comunidades inteiras que agora queremos acolher na promessa de uma vida melhor.

muitos dos nossos mais talentosos a procurar outros destinos. Não tenho fórmula segura nem para impedir que muitos partam, nem para estimular que não poucos voltem. A criação de um clima intelectual e material favorável à pesquisa científica e ao desenvolvimento de nossas grandes inteligências é imperativa. Não penso, aqui, sequer no desafio que representará, logo, a chegada da inteligência artificial. Estou simplesmente preocupado com a persistente evasão de nossos mais promissores talentos. Não pretendo fazer nenhuma recomendação precisa. Sugiro, apenas, que este afortunado Brasil, sem adversários próximos ou distantes, detentor de imensos recursos naturais e humanos, protegido de traumas históricos, tem hoje como desafio central desenvolver e mobilizar a inteligência e o saber dos seus jovens. Espero que qualquer nova política exterior do Brasil possa servir como instrumento para que esse objetivo não fique esquecido. ■

Referências Bibliográficas

Azambuja, M. & E. Seiler. 2023. *Soft Power e identidade nacional: o papel da cultura na inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

Barreto, Fernando de Mello. 2023. "A perenidade de 'Navegantes, bandeirantes, diplomatas'". Resenha de Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil (Maringá: Ingá, 2021), de Synesio Sampaio Goes Filho. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): xx-xx. <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.res.01.xx-xx.pt>.

Engels, F. & K. Marx. 1999. *O manifesto do partido comunista*. 5ª ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

Teixeira, I., W. Fritsch, A. Toni, D. Lerda, & F. Gaetani. 2022. *Desenvolvimento e mudança do*

clima: o papel do Brasil na agenda ambiental-climática. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

Whitehead, A. N. 1925. *Science and the Modern World*. United States: The MacMillan Company.

Como citar: Azambuja, Marcos. 2023. "O lugar do Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 16-30.

To cite this work: Azambuja, Marcos. 2023. "The Brazilian Role." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 16-30.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.01.16-30.pt>

Recebido: 2 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 10 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

“Mudaria o Natal ou mudei eu?” A volta de Lula em cenário de polícrise global

Rubens Ricupero

Resumo: Reflexões sobre o que poderia representar o terceiro mandato de Lula em termos de seu retorno à posição de presidente. Para comparação, outras ocorrências similares do retorno de mandatários aos seus postos são exploradas, em especial o único outro caso brasileiro, de Getúlio Vargas, que também voltou ao poder em um cenário muito diferente do primeiro. O novo contexto político brasileiro e internacional em que ocorre o retorno de Lula é apresentado, com considerações sobre quais adaptações serão necessárias, possíveis ou viáveis, concluindo que condições inéditas exigem adaptações que a experiência ajuda a informar.

Palavras-chave: governo Lula; política externa brasileira; diplomacia; relações internacionais.

“Has Christmas Changed, or Have I?” Lula’s Return in a Scenario of Global Policrisis

Abstract: What could Lula’s third term represent in his return to the presidency? For comparison, this text presents other similar occurrences of the return of heads of governments to their posts, particularly the only other Brazilian case, that of Getúlio Vargas, who also returned to power in a scenario quite different from the first. The new Brazilian and international political context in which Lula’s return takes place is presented, considering which adaptations will be necessary, possible, or viable, concluding that unprecedented conditions require adaptations that experience helps to inform.

Keywords: Lula administration; return to power; Brazilian foreign policy; diplomacy; international relations.

Mudaria o Natal ou mudei eu?

- Machado de Assis, *Soneto de Natal*

Entre o governo que tomou posse em Brasília no dia 1º de janeiro de 2023 e os anteriores há uma diferença só registrada uma vez na história do Brasil, há mais de setenta anos: seu chefe volta ao posto que tinha deixado doze anos antes. É preciso recuar até 1951, com Getúlio, para encontrar o único precedente similar. Não é, portanto, ocorrência corriqueira ou irrelevante em nossa história ou na história dos outros. São relativamente pouco numerosos os exemplos desde 1945: Getúlio, o general Ibañez no Chile, Perón na Argentina, Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera na Venezuela, Manuel Prado e Fernando Belaunde Terry no Peru, Churchill no Reino Unido; já no século XXI, Michelle Bachelet e Sebastián Piñera no Chile e Alan García no Peru¹. Não vale o exemplo de Rodrigues Alves, que não chegou a tomar posse e morreu em janeiro de 1919, antes de poder governar pela segunda vez. A exclusão aplica-se de forma mais discutível ao general de Gaulle, cuja fugaz passagem inicial pelo governo (um ano e sete meses) deu-se como chefe do governo provisório iniciado ainda com a guerra em andamento. Somente ao voltar, em junho de 1958, é que de Gaulle vai governar efetivamente durante quase onze anos e marcar de forma perene as instituições e o destino da França.

Há inúmeras diferenças entre esses retornos, a começar pelos intervalos entre uma e outra fase, de aproximadamente 20 anos (Ibañez, Perón, Caldera e García), dez (Pérez, Prado e Belaunde Terry) e cinco (Getúlio e Churchill). Obviamente, todos voltaram envelhecidos, muitos com mais de 70 anos (Perón, Ibañez, Churchill e Caldera), outros entre 60 e 70 (Getúlio, Pérez, Prado e Belaunde Terry). Em alguns dos regressos, a maioria, o primeiro governo se havia efetuado sob condições ditatoriais ou excepcionais devido à guerra (Ibañez, Perón, Getúlio, Churchill e de Gaulle), ao passo que o segundo se desenrolou em situação mais “normal” de jogo político democrático com imprensa livre e oposição parlamentar.

1. A tendência à repetição dos mesmos nomes que se revezam no poder – Caldera (1969-1973 e 1994-1998) e Pérez (1974-1978 e 1988-1993) na Venezuela, Bachelet (2006-2009 e de novo 2014-2017) e Piñera (2010-2013 e novamente 2018-2021) no Chile, Prado (1939-1945 e 1956-1962), Belaunde Terry (1963-1968 e 1980-1985) e García (1985-1990 e 2006-2011) no Peru – parece sugerir que o sistema político atingiu o limite e não é mais capaz de produzir renovação. É sugestivo que o revezamento tenha culminado em crises espetaculares e terminais em alguns casos: a eleição de Chávez e sua perpetuação no poder, a partir de 1999 na Venezuela; as maiores demonstrações populares da história chilena em 2019, seguidas dos plebiscito e da tentativa abortada de elaborar nova constituição no Chile; e no Peru o suicídio de Alan García, depois que havia terminado o segundo governo.

Rubens Ricupero  é diplomata aposentado, historiador, foi embaixador junto à ONU (Genebra), em Washington e Roma; assessor de Tancredo Neves e José Sarney; ministro do Meio Ambiente e da Amazônia; ministro da Fazenda; Secretário-Geral da UNCTAD e Conselheiro Emérito do CEBRI.

O exemplo que mais nos diz respeito é o de Getúlio Vargas. Derrubado pelos militares em outubro de 1945, reconquista a presidência em eleições livres passados cinco anos, toma posse em 31 de janeiro de 1951 para suicidar-se em 24 de agosto de 1954, com três anos e quase sete meses de governo. Todas essas experiências chamam a atenção para o contraste entre o êxito maior ou menor do primeiro governo comparado ao insucesso da sequência, às vezes simplesmente medíocre, como nos casos de Ibañez, Churchill e Caldera; em outras, desastrosa ou trágica, como em Getúlio, Perón e Pérez.

Assinalo esses precedentes sem querer sugerir que a história se repete e que alguma lei histórica inelutável leve sempre ao fracasso da reprise. Ao contrário, acredito que nada está predeterminado na história e que ela é feita aqui e agora pelos seres humanos, inexistindo determinismos de qualquer natureza. Os exemplos citados são heterogêneos, e cada um apresenta peculiaridades próprias derivadas de circunstâncias distintas. Dito isso, tampouco seria razoável afirmar que repetir o governo não tem nenhuma importância. Basta passar os olhos pelos jornais para ver como, na falta de fatos concretos, quase todos os comentaristas se esforçam em adivinhar se, em matéria de política econômica, Lula 3 vai ser reprise de Lula 1 ou Lula 2 ou, de maneira mais abusiva, se vai copiar o modelo de Dilma.

Esse é o primeiro elemento que torna o regresso diferente de uma experiência fresca e inédita. Quem governou por oito anos deixa, para o bem ou para o mal, a memória de uma herança que será, naturalmente, evocada na eventualidade de volta ao poder. Não é à toa que boa parte da plataforma eleitoral de Lula candidato tenha sido a constante referência a tudo de bom que Lula presidente havia feito entre 2003 e 2010. Outra vantagem reside na experiência de quem já governou e enfrenta os novos desafios armado do aprendizado na escola da vida.

Mas, como tudo tem seu avesso, quem volta, em especial depois de longo intervalo, chega mais velho, mais cansado, marcado às vezes pelas cicatrizes de doenças, perdas, prisões. Alguns, como Mandela, saem das provações mais magnânimos e sábios, outros nem tanto. No segundo governo, lembram os contemporâ-

Esse é o primeiro elemento que torna o regresso diferente de uma experiência fresca e inédita. Quem governou por oito anos deixa, para o bem ou para o mal, a memória de uma herança que será, naturalmente, evocada na eventualidade de volta ao poder.

neos, Getúlio parecia sombra do que havia sido. Como no soneto de Machado de Assis, não muda apenas aquele que revive a vivência passada, mudam igualmente as circunstâncias, o país e o mundo. As mudanças podem ser para melhor ou para pior, exceto no caso do envelhecimento pessoal e declínio das faculdades dos líderes, não obstante a vantagem teórica da maior experiência. A questão central do retorno ao poder depois de muitos anos não reside tanto em reconhecer conscientemente, ou dizer que reconhece, as mudanças em si e nas coisas. O problema é agir de fato, do ponto de vista psicológico, de maneira distinta à que se teria feito no passado, a evitar repetir de modo automático o que deu certo antes.

É mais difícil do que parece. Tome-se como exemplo o que sucedeu na expectativa estratégica externa do país no segundo governo Vargas. Horácio Lafer, o ministro da Fazenda e, mais ainda, João Neves da Fontoura, o ministro das Relações Exteriores, cultivavam ilusões sobre a perspectiva de ajuda econômica substancial dos Estados Unidos, em parte devido a uma leitura equivocada da situação internacional inspirada pela experiência do Estado Novo. Seis meses antes da posse de Vargas, tinha começado a guerra da Coreia (1950-1953). A tensão internacional atingia o auge. Não só no Brasil, muita gente achava que os problemas em Berlim e na Alemanha, em seguida à guerra na Ásia, eram uma reprise da escalada que, no fim dos anos 1930, conduzira à Segunda Guerra Mundial.

Neves da Fontoura sonhava negociar com os americanos uma “grande barganha”, talvez mais vantajosa do que a celebrada por Oswaldo Aranha e Getúlio em 1942: a troca de apoio militar por assistência econômica. Só que as semelhanças com o passado recente eram superficiais. Não haveria guerra mundial, entre outras razões, devido ao surgimento da bomba atômica. Os adversários na Coreia preferiram um desfecho indeciso do que escalar o conflito. O jogo geoestratégico situava-se agora em nossas antípodas geográficas, não tínhamos bases bem localizadas nem matérias-primas indispensáveis para oferecer na barganha. Os ventos gelados da Guerra Fria tinham varrido os resquícios da política de boa vizinhança com a América Latina, rebaixada a zona de interesse estratégico periférico.

Não é que o equívoco tenha desempenhado papel fundamental no que veio a ocorrer mais tarde. Outros fatores pesaram de forma mais decisiva no destino do segundo governo Vargas. A evocação do antecedente serve aqui apenas de ilustração de um ponto que quero destacar: a repetição da experiência de governo tende a complicar a tarefa já em si desafiadora de captar intelectualmente a realidade interna e externa como condição para definir política de êxito em qualquer domínio. Mais que isso, dificulta adotar percepção psicológica de maneira a agir de acordo com as circunstâncias novas.

Essa reflexão inspira o ponto de partida desta análise: o que nos acontece neste momento no Brasil e no mundo? Tudo, a política de defesa, a externa e, a rigor, qualquer política – econômica, social, cultural, de reforma das instituições – tudo parte da resposta a essa pergunta. Isto é, a definição da política nasce da maneira certa ou errada com que formos capazes de apreender e interpretar objetivamente a realidade interna e externa, bem como de alterar a disposição psicológica subjetiva, a fim de atuar de forma adaptada à transformação. Para acertar em política, é preciso contar com diagnóstico correto dos problemas e da situação. O acerto ou erro da definição da política vai depender da capacidade do novo governo brasileiro de realizar corretamente a interpretação dos sinais dos tempos e de retirar desse exercício as consequências práticas mediante a execução efetiva das políticas necessárias.

Acabamos de ter a prova de que não é fácil no âmbito interno, com o choque despertado pelo assalto às sedes dos poderes em Brasília pelo equivalente bolsonarista ao que Eça de Queiroz descrevia como a “plebe beata, suja e feroz” que ia assistir regaladamente em Lisboa aos autos de fé da Santa Inquisição. Não faltaram avisos sobre o que se tramava, alguns distantes, outros próximos, com luxo de detalhes, número de ônibus fretados, de participantes, palavras de ordem, mensagens crípticas simples de traduzir. Tudo em vão: no dia marcado com antecedência, na hora prevista, derramaram-se as turbas enfurecidas pela Esplanada dos Ministérios para estupor e espanto das novas e descuidadas autoridades.

Não faltam atenuantes para desculpar essas últimas: uma semana antes, a posse presidencial tinha ocorrido sem novidades; várias vezes o bolsonarismo havia anunciado o juízo final em dois sete de setembros consecutivos sem que nada acontecesse; o país jamais conhecera precedente igual. Resta, ainda assim, inexplicável, depois de todos os alertas sobre as manifestações, que o presidente da República tenha decidido viajar a São Paulo e Araraquara na véspera do apocalipse. Ou que o ministro da Justiça e Segurança Pública, tomando conhecimento na noite do sábado, dia 7 de janeiro, de que as autoridades de Brasília haviam unilateralmente modificado o protocolo de segurança a fim de permitir o ingresso de manifestantes na Praça dos Três Poderes, tenha esperado até a manhã do dia marcado para só então limitar-se a pedir esclarecimentos, sem providências mais decididas.

Não se trata de censurar as novas autoridades. Provavelmente, qualquer um teria feito o mesmo, pois ainda não existiam condições psicológicas subjetivas para despertar a desconfiança que, a partir de então, passamos a ter. É esse justamente o ponto que se quer provar: por mais que se alerte que as condições mudaram, é preciso antes passar pela experiência real da mudança para alterar a reação psicológica diante de situação a que não se está acostumado. Que outra

surpresa reservará ao governo a realidade inédita no Brasil de uma extrema-direita aguerrida, agressiva, de apreciável capacidade de mobilização e controle de ruas e praças públicas?

POLICRISE E AS TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM INTERNACIONAL

Não é essa aqui nossa preocupação, que se volta a outra questão, a de decifrar os sinais que anunciam (talvez) para onde caminha o mundo. O grau de complexidade tem aumentado tanto ultimamente, que se foi buscar no pensador da complexidade, o centenário Edgar Morin, o conceito de policrise de que ele falava nos anos 1990. Adam Tooze (2021a), professor da Universidade de Columbia, popularizou a expressão “policrise global” em *Shutdown: How Covid Shook the World’s Economy* e outros escritos. Em um de seus artigos no *New York Times*, Tooze aponta para 2008 como o início de uma “nova era de disrupções sucessivas e interconectadas, tais como a crise financeira global, a eleição de Trump e a guerra comercial e tecnológica com a China”, às quais se acrescenta agora a invasão russa da Ucrânia. Todos esses acontecimentos foram chocantes, mas tinham numerosos precedentes nos séculos XIX e XX: não existe nada de inédito em crises financeiras, rivalidade de grandes potências ou nacionalismo agressivo.

Com a pandemia de Covid-19 e a exacerbação do aquecimento global, começamos a nos dar conta de algo possivelmente novo: “crises causadas por choques naturais em escala global que se intersectam com as velhas tensões da política, das finanças e da geopolítica”. Dessa forma, nos defrontamos subitamente com a superposição de crises dos séculos XIX e XX sobre crises do século XXI, produzindo efeito maior que a soma das partes (Tooze 2021b). É discutível quão novas são essas coisas. Qohélet, O-que-Sabe, na tradução de Haroldo de Campos, daria de ombros: “Não há nada de novo sob o sol”. Admita-se, contudo, que a expressão é útil e breve.

No interior dessa galáxia de crises de distintas modalidades, destaca-se para nosso propósito a crise do sistema internacional, o conjunto de instituições e normas que reorganizaram as relações políticas e econômicas entre os Estados, destruídas pela Segunda Guerra Mundial. Em depoimento que fez à Comissão das Forças Armadas do Senado norte-americano, dizia Henry Kissinger (2018):

O que está ocorrendo é mais do que uma coincidência de crises individuais em várias geografias. É uma falência sistêmica da ordem mundial, que, após ganhar força por quase duas décadas, está se inclinando em direção à erosão, não à consolidação do sistema internacional.

Os sintomas da erosão se multiplicam: desrespeito à soberania e integridade dos Estados, conquista de território pela força, obstáculos a avanços em direitos humanos e meio ambiente, uso e abuso de sanções comerciais unilaterais, volta do protecionismo e paralisia de mecanismos multilaterais. Os padrões tradicionais de rivalidade entre os grandes de antes da Primeira Guerra Mundial vêm retornando na ausência de um conceito compartilhado entre as maiores potências para acomodar perspectivas divergentes dos respectivos interesses nacionais. Ainda segundo Kissinger (2018):

Complicando essa dinâmica, o ritmo de desenvolvimento tecnológico vem produzindo avanços extraordinários que ameaçam ultrapassar nossas imaginações estratégicas e morais e, no campo da inteligência artificial, podem chegar a redefinir até nossa consciência. Tudo isso cria o potencial para confrontações verdadeiramente catastróficas entre as nações.

É difícil ser mais claro ou persuasivo. Outros, como o professor G. John Ikenberry, declaram basicamente a mesma coisa ao lamentar o declínio do que chamam de “ordem liberal internacional” – ver, por exemplo, seu artigo *The end of liberal international order?* (2018). Essas declarações datam de 2018, antes, portanto, do expressivo agravamento da situação, por efeito da perigosa evolução do relacionamento Estados Unidos-China e da ameaça mais imediata decorrente da agressão premeditada da Rússia contra a Ucrânia, sem mencionar outros fatos na mesma direção.

Uma análise bem mais recente, que vai na mesma direção, provém da Nova Estratégia de Segurança Nacional 2022 dos Estados Unidos (Casa Branca 2022, referida a seguir como NNSS 2022 e citada em tradução própria). O documento de 48 páginas deveria ter sido publicado meses depois da posse do governo Biden em janeiro de 2021. A demora de sua elaboração foi atribuída à dificuldade de definir o pensamento oficial sobre uma situação geoestratégica de fluidez e complexidade extremas. A perspectiva derivada dos interesses nacionais norte-americanos plasma, logicamente, muito do conteúdo. Não obstante, a descrição dos problemas e crises que afetam a comunidade internacional, assim como boa parte das conclusões sobre a natureza dos desafios, apresentam validade universal e podem ser úteis para o diagnóstico da situação contemporânea.

Após constatar, na primeira linha, que o mundo se encontra “em um significativo ponto de inflexão”, a análise identifica dois desafios estratégicos: o primeiro é que, tendo ficado para trás a era pós-Guerra Fria do domínio “unipolar” norte-a-

mericano, está em curso entre as maiores potências uma competição para moldar o que virá pela frente; o segundo tem a ver com os problemas que cruzam as fronteiras nacionais de um lado ao outro e afetam igualmente a todos: mudança climática e pandemias, entre muitos. Como se vê, a dicotomia repercute de modo imperfeito a superposição de dois tipos de crises internacionais de caráter diferente assinaladas por Tooze e outros autores. A estratégia anunciada pelo governo americano reconhece significativamente que:

esses desafios (globais) comuns não são questões marginais secundárias para a geopolítica. Eles se situam no próprio núcleo central da segurança nacional e internacional e devem ser tratados como tais. Pela sua natureza mesma, esses desafios exigem cooperação entre os governos como condição para resolvê-los. É preciso, porém, ter a lucidez de compreender que teremos de lidar com tais desafios dentro de um contexto internacional competitivo, no qual o agravamento da competição geopolítica, o nacionalismo e o populismo tornam essa cooperação ainda mais árdua e nos obrigarão a pensar e agir de formas novas (NNSS 2022, 6).

Na perspectiva norte-americana, o desafio mais premente procede de “potências que combinam uma governança autoritária com uma política exterior revisionista. É o comportamento dessas potências que cria desafios à paz e estabilidade internacionais...” Logo adiante, essas potências são identificadas como a Rússia e a China, que apresentariam desafios de ordem distinta e, em nível menor, o Irã e a Coreia do Norte. O da Rússia significaria ameaça imediata ao sistema internacional, mediante a violação às leis básicas da ordem internacional como demonstrado por sua brutal guerra de agressão à Ucrânia. A República Popular da China, em contraste, seria o único competidor (dos Estados Unidos) dotado, ao mesmo tempo, da intenção de reconfigurar a ordem internacional e em condições de acumular, cada vez mais, o poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para avançar nesse objetivo (idem, p. 8)².

Apesar do crescente alinhamento entre essas duas potências, a diferença no grau da ameaça respectiva recomendaria tratamento diverso a cada uma: “Vamos dar prioridade a manter margem competitiva perdurável em relação à China, restringindo uma Rússia ainda profundamente perigosa”. O subtítulo da Parte III do NNSS 2022 descreve a dualidade como “*Out-Competing China and Constraining Russia*” ou “Superando a China na competição e restringindo a Rússia”, o primeiro termo

2. Como resumiu em fórmula de impacto um comentarista: “Russia is a rogue, not a peer; China is a peer, not a rogue”, ou “a Rússia é um bandido, não um par; a China é um par, não um bandido”.

sugerindo quase uma linguagem esportiva, enquanto o segundo opta, nitidamente, por nomenclatura da Guerra Fria evocativa do “*containment*” ou doutrina da contenção (NNSS 2022, 23). Em um parágrafo significativo, os redatores reconhecem:

Algumas partes do mundo estão preocupadas com a competição entre os Estados Unidos e as maiores autocracias do mundo. Compreendemos essas preocupações. Nós também queremos evitar que a escalada da competição conduza a um mundo de blocos rígidos. Não buscamos conflitos ou uma nova Guerra Fria. Ao contrário, estamos tentando apoiar qualquer país, independente de tamanho ou força, a exercer a liberdade de fazer as escolhas que sirvam a seus interesses. Essa é uma diferença crítica entre nossa visão, que busca preservar a autonomia e os direitos dos Estados menos poderosos, e a de nossos rivais, que não faz o mesmo (NNSS 2022, 9).

Quase como desdobramento desse parágrafo, afirma-se, no chamado “quarto pilar” da abordagem estratégica norte-americana, que “evitaremos a tentação de enxergar o mundo somente através do prisma da competição estratégica e continuaremos a nos engajar com os países em seus próprios termos” (NNSS 2022, 12).

Segundo essa estratégia de Biden, China e Rússia constituiriam os principais desafios à ordem internacional não tanto por serem autocracias, mas porque desenvolveriam “políticas externas revisionistas”. O revisionismo se manifestaria por meio de alguns tipos de comportamento: “em especial, desencadeando ou preparando guerras de agressão, subvertendo ativamente processos políticos democráticos de outros países, utilizando a tecnologia e as cadeias de suprimento como alavancas de coação e repressão e exportando um modelo de ordem internacional iliberal” (NNSS 2022, 8).

O que se deve entender por revisionismo em relação ao sistema internacional? O documento não entra nessa matéria, deixando o conceito vago e indeterminado. Em princípio, não existe nada de criminoso ou sinistro em buscar revisão, correção ou atualização das regras internacionais, em ser uma potência revisionista no sentido próprio do termo, ao contrário do que possa parecer do uso da expressão pelos americanos, inclusive no NSS 2022. Melhorar o *status quo* tem sido a essência da ação dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais; a UNCTAD nasceu como uma tentativa de revisar o sistema comercial mundial. A Cúpula da ONU de Kofi Annan, em setembro de 2005, foi o esforço mais ambicioso até aquela data para rever e atualizar o sistema das Nações Unidas.

O problema, portanto, não é o revisionismo, é indagar se esse desejo de revisão assume forma reformista e negociada aceitável para outras partes interessadas,

ou se adota perspectiva revolucionária que só pode ser atendida com a destruição do sistema internacional. Para entender o que está em jogo nessa alternativa, é preciso mostrar as diferenças nas consequências de uma abordagem ou da outra. Em seu *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-1822*, Henry Kissinger (1973, 1-3, citado em tradução própria) descreve o que ele chama de “uma política externa revolucionária” nos seguintes termos: “Sempre que existir um poder que considere a ordem internacional (...) opressiva, as relações entre ele e outros poderes serão revolucionárias. Nesses casos, o que estará em jogo não é o ajuste das diferenças dentro de um determinado sistema, mas o próprio sistema”.

Continua com palavras que se encaixam estranhamente na atual postura russa – é incrível pensar que o livro foi escrito em 1954 como dissertação de doutorado de Kissinger na Universidade de Harvard (1973, 1-3):

...a motivação do poder revolucionário pode muito bem ser defensiva; ela pode muito bem ser sincera em seus protestos de sentir-se ameaçado. Mas a característica distintiva de um poder revolucionário não é que ele se sinta ameaçado (...), mas [o fato de que] nada pode tranquilizá-lo. Somente a segurança absoluta – a neutralização do oponente – é vista como garantia suficiente; assim, o desejo de segurança absoluta significa insegurança absoluta para todos os outros... a essência de um poder revolucionário (...) [é que] ele está disposto, de fato ansioso, a levar seus princípios até suas últimas consequências (...) porque, como em situações revolucionárias, os adversários estão mais preocupados em subverter lealdades do que ajustar suas diferenças, a diplomacia é substituída ou pela guerra ou por uma corrida armamentista.

Tendo em mente as observações de Kissinger, é difícil negar que existem nas ações da Rússia fortes elementos de uma política externa revolucionária. Isso é evidente não tanto no desejo declarado de reverter a expansão da OTAN. O problema procede da vontade de Putin de recorrer à força militar para alcançar as reformas que busca na arquitetura de segurança europeia. Não se trata de um ou dois incidentes isolados, mas de um padrão repetido de crescente escalada que começou com a intervenção militar contra a Geórgia em 2008, passou pela anexação da Crimeia e pelo fomento de movimentos secessionistas em duas províncias do Donbass em 2014, culminando agora com a invasão da Ucrânia na maior operação militar desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Os dois exemplos de política externa revolucionária dados por Kissinger são a política da França durante a Revolução Francesa e na era napoleônica e, mais perto de nós, a política externa da Alemanha após o Tratado de Versalhes.

A ofensiva alemã para destruir a arquitetura de segurança de Versalhes também obedeceu a uma sequência de passos crescentes: rearmamento violatório das cláusulas do Tratado, retirada da Liga das Nações, reocupação militar da Renânia, o Anschluss da Áustria, a anexação dos Sudetos após o Pacto de Munique, a ocupação da Tchecoslováquia, a invasão da Polônia e o início da Segunda Guerra Mundial. Naturalmente, não estou comparando a Alemanha nazista com a Rússia de Putin, dois países completamente diferentes em ideologia e orientação. Estou apenas chamando a atenção para a inegável semelhança dos métodos empregados por ambos os regimes.

Na década de 1930, foi somente após uma sucessão de repetidas violações que se tornou evidente que nenhuma concessão específica aplacaria Berlim, cujos objetivos só poderiam ser alcançados através da destruição do sistema internacional vigente. Está longe de ser claro, na minha opinião, que estamos agora enfrentando situação semelhante. A respeito da dúvida se a versão russa do revisionismo pertence à categoria revolucionária, os analistas internacionais se dividem em linhas que refletem outra controvérsia. Refiro-me à *vexata quaestio* da responsabilidade dos EUA pela ampliação da OTAN como principal fator responsável pela emergência em Moscou de um líder como Putin e para a reorientação agressiva das atitudes russas em relação ao Ocidente.

Em 19 de abril de 2022, a revista *Foreign Affairs* realizou uma pesquisa solicitando a 61 importantes especialistas em relações internacionais que debatessem a seguinte afirmação: “Prosseguir com a expansão da OTAN após o fim da Guerra Fria foi um erro estratégico”³. Com diferentes níveis de confiança, o painel dividiu-se da seguinte forma: 19 discordaram fortemente; 18 discordaram; três foram neutros; sete concordaram; 11 concordaram fortemente. Uma dispersão tão ampla de opiniões entre os melhores especialistas na matéria é indicação segura de que a controvérsia tem um futuro brilhante pela frente, agora e na posteridade.

É digno de nota que discordam fortemente da declaração os especialistas da Europa Oriental e políticos de países que foram membros forçados do bloco soviético ou anexados pela União Soviética. Desprezar essa posição como decorrente de preconceito antirruso parece insensível às legítimas preocupações daqueles que estão geograficamente mais próximos da Rússia e, historicamente, foram vítimas do imperialismo russo há algumas décadas apenas.

Independentemente do que se possa pensar a respeito, a agressão russa criou uma situação totalmente nova no terreno, aparentemente dando razão *a posteriori*

3. Os resultados da pesquisa podem ser consultados, em inglês, em: <https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/2022-04-19/was-nato-enlargement-mistake>.

aos que, desde o início, favoreceram a ampliação da OTAN como meio de proporcionar segurança aos países mais expostos. Um sinal nesse sentido é a decisão de países neutros como a Finlândia e a Suécia de aderir à OTAN.

Os favoráveis à opinião de que a expansão da OTAN foi um erro estratégico tendem também a pensar que o revisionismo russo pertence à tendência reformista, ou pode reverter a ela se fracassar na invasão. Igualmente confiam que concessões adequadas poderiam eventualmente levar a um acordo satisfatório sobre as reivindicações russas. Em contraste, os partidários da ampliação da OTAN receiam que Putin persiga um projeto revolucionário de recuperação, tanto quanto possível, da esfera de influência da União Soviética. Isso implicaria necessariamente a destruição total do sistema que garantiu a independência e a segurança dos países situados nessa área de influência.

A meu ver, até agora, as realidades da guerra na Ucrânia não validaram plenamente nenhuma das duas explicações, o que talvez sugira que a situação permanece fluida e pode evoluir em qualquer direção. Os objetivos russos na guerra são um tanto confusos, parecem variar de acordo com as chances de batalha, assim como variam as presumíveis condições mínimas de Putin para um acordo negociado razoável. Por outro lado, mesmo que Putin abrigue aspirações maximalistas revolucionárias, já se constatou que ele não dispõe dos meios para alcançá-las. Sejam quais forem as intenções subjetivas atribuídas a Moscou, os russos não possuem, exceto em termos de armas nucleares cujo uso destruiria a própria Rússia, a terrível eficácia da máquina de guerra alemã nas duas guerras mundiais. Não é tanto uma questão de aspirações, mas de capacidades.

Muito, por conseguinte, vai depender da fortuna da guerra. A agressão à Ucrânia é o principal fator que desestabilizou o instável e tenso equilíbrio internacional que prevalecia até 24 de fevereiro de 2022. Quem primeiro recorre à guerra demonstra por atos que abriu mão de atingir um acordo dentro dos meios admitidos pelo sistema. Engajada a prova de força, ela passa a paralisar praticamente todos os esforços de restabelecer um mínimo de normalidade no relacionamento entre os atores. A forma como, cedo ou tarde, terminar o confronto militar terá peso determinante nas características do sistema mundial que emergirá da guerra.

Prever como isso vai ocorrer se choca com a advertência de von Clausewitz (2017): “A guerra é o reino da incerteza; três quartos dos fatores nos quais se baseia a ação na guerra estão envoltos em uma névoa de maior ou menor incerteza”. Essa profecia se confirmou quase desde os primeiros dias das operações, quando se tornaram evidentes os desastrosos erros de cálculos de Putin tanto em relação ao poderio e determinação do seu lado, quanto à capacidade de resistência e espírito de luta dos adversários.

Conservando em mente o efeito do “fog of war”, isto é, da contínua incerteza da guerra, talvez se possa ao menos delinear dois cenários contrastantes. Na ponta mais negativa do espectro de possibilidades, o pior cenário seria o da escalada involuntária, conduzindo ao envolvimento militar direto da OTAN e dos Estados Unidos, possivelmente da China, com o recurso ou não a armas de destruição de massa como as nucleares. Seria o “cenário da terceira guerra mundial”, uma reação exagerada indesejada que todos os lados têm tido o cuidado de evitar até o momento.

No outro extremo, o cenário antípoda e positivo consistiria em um acordo geral negociado pondo fim à guerra e abrindo caminho a uma era de distensão e normalização das relações. Poderia ser chamado de “cenário da crise de Cuba de 1962”, quando o confronto direto entre União Soviética e Estados Unidos foi evitado no último instante, inaugurando fase relativamente distendida na Guerra Fria. É o mais desejável, pouco plausível, porém, à medida que a guerra se prolonga em duração, intensidade e atrocidades. Não se esqueçam de que a crise dos mísseis durou, no essencial, *treze dias que abalaram o mundo*, título de um filme sobre o ocorrido, além de não ter envolvido “guerra quente”, em combates, mortes e destruição.

Entre esses dois tipos esquemáticos opostos, não é difícil imaginar, em relação à guerra na Ucrânia e ao futuro dos vínculos com a Rússia, uma variedade imensa de cenários intermediários com dosagem variável de confronto e cooperação.

LULA 3: MUDOU O BRASIL, MUDOU O MUNDO OU MUDAMOS TODOS?

Anterior ao conflito russo-ucraniano e em grande parte independente dele, a tendência mais notável da evolução do sistema internacional tem sido a gradual instalação de um padrão de relacionamento de competição e crescente animosidade entre os Estados Unidos e a China, as duas únicas potências globais gigantes. Para descrevê-lo, é tentador evocar o sistema bipolar da Guerra Fria, apesar dos riscos inerentes à comparação. De fato, como se tem observado, as diferenças são grandes: a China é incomparavelmente mais dinâmica do ponto de vista econômico-tecnológico do que a URSS jamais foi, encontra-se integrada de maneira profunda na teia de produção e consumo globais, não se ampara em uma rede internacional de partidos comunistas subordinados a suas diretrizes, além das discrepâncias óbvias de localização geográfica e tradição cultural.

Não obstante, há também entre os dois padrões analogias relevantes. A principal reside na tendência à divisão do sistema em dois blocos antagônicos por interesses estratégicos conflitantes. Ademais, os dois países líderes divergem igualmente na adoção de critérios contrastantes de legitimidade política, assim como no modelo de organização interna, no caso, democracia representativa contra regime autoritário.

Embora presentes, fatores antigos de clivagem como a ideologia marxista-leninista ou o grau de livre mercado capitalista e estatização da economia aparecem mais enfraquecidos na atual versão. Tampouco surgem de maneira tão avançada outras características da antiga Guerra Fria, em especial a oposição entre duas alianças militares com centralização de comando e operações.

Um esboço da militarização está em curso, mais perceptível do lado ocidental que preservou a OTAN, além de avançar na Ásia em esquemas de contenção e defesa contra a China, como o Quad (Indo-Pacific Quadrilateral Dialogue, 2007), reunindo EUA, Japão, Austrália e Índia. Esse esquema, menos formal, se superpõe à rede de tratados de aliança bilateral com Japão, Austrália, Coreia do Sul, Tailândia, Filipinas, ou ao pacto trilateral AUKUS (EUA, Reino Unido, Austrália). O movimento é mais incipiente do outro lado, no qual se registra um alinhamento crescente na área estratégico-militar entre China e Rússia, expresso até agora na chamada “amizade sem limites” e na organização periódica de exercícios militares conjuntos, sem ter chegado a uma aliança formal.

Comparar a Guerra Fria com a situação atual equivale a querer cotejar um fenômeno histórico pronto e acabado com um processo em vias de desenvolvimento, um *work in progress* de que não se conhece o futuro. O que se pode dizer é que tal processo dá toda a impressão de ser durável, datando ao menos de 2012, com a estratégia do *pivot to East Asia*, a anunciada intenção do governo Obama de reequilibrar suas prioridades estratégicas do Oriente Médio para o Extremo Oriente. Desde então, a tendência só tem feito crescer e se agravar ao longo já de dez anos, atingindo o auge com as sanções comerciais de Trump. A preservação por Biden do essencial da nova abordagem mostra bem que não se trata de algo passageiro. Em uma sociedade profundamente dividida em quase tudo, como é hoje a sociedade norte-americana, a animosidade anti-China é dos raros temas de consenso bipartidário, com amplo apoio no Congresso, na imprensa e na opinião pública.

Anterior ao conflito russo-ucraniano e em grande parte independente dele, a tendência mais notável da evolução do sistema internacional tem sido a gradual instalação de um padrão de relacionamento de competição e crescente animosidade entre os Estados Unidos e a China, as duas únicas potências globais gigantes.

Até o momento, tanto Washington quanto Pequim vêm se esforçando em administrar a competição com senso de responsabilidade. À margem da recente cúpula do G20 em Bali, Indonésia, os presidentes Biden e Xi mantiveram longa reunião bilateral que desanuviou um pouco a atmosfera anterior de tensão. Estamos ainda muito longe dos piores lances da Guerra Fria em termos não só de episódios de confronto, quanto de aprofundamento das divisões. A verdade é que o sistema do pós-guerra nunca chegou a ser realmente bipolar, no sentido de que, desde cedo, países de relevo como Índia, Iugoslávia, Egito e Indonésia deixaram clara a recusa de optar por qualquer dos lados. Hoje, de certa maneira, tal modalidade de alinhamento seria ainda menos plausível, como se tem visto, pela dificuldade enfrentada pelos Estados Unidos para obter, até de seus mais próximos aliados ocidentais, como a Alemanha, a disposição de renunciar a oportunidades econômicas no mercado chinês para se alinhar a posições mais duras.

Com efeito, todos sentem e temem, conforme admitem os próprios norte-americanos, que uma divisão rígida em blocos prejudicaria imensamente o livre fluxo de ideias, comunicações, comércio e contatos humanos, como já está danificando o processo econômico de globalização. As relações internacionais se militarizariam, os gastos em armas e exércitos aumentariam em espiral em detrimento do esforço de superar os perigos reais que ameaçam o planeta: aquecimento global, fome, pandemias, migrações, violações dos direitos humanos, conquista da igualdade de gênero, eliminação da pobreza e do subdesenvolvimento. É porque não desejam ser arrastados para esse tipo de inversão de prioridades humanas que alguns países em desenvolvimento vêm adotando na ONU uma atitude refletida de condenar a agressão russa à Ucrânia sem aceitar alinhamentos automáticos com blocos.

Mais factível do que vislumbrar um futuro incerto, é tomar nota das mudanças registradas no contexto internacional em relação ao panorama prevalecente vinte anos atrás, em 2003, quando Lula tomou posse em seu primeiro governo:

1. O sistema de segurança coletiva estabelecido na Carta da ONU sofreu golpe gravíssimo, agravado por ter sido perpetrado por potência nuclear, integrante permanente do Conselho de Segurança. O repetido uso de vetos pelo país violador da Carta tornou o Conselho inoperante. A segurança coletiva baseada no Direito Internacional deixou de existir, como sucedia na Guerra Fria, sem ter sido substituída, como naquela época, por um *modus vivendi* prático de equilíbrio de poder entre as potências. A erosão da obediência a normas e padrões de comportamento alimenta graves vio-

lações da paz e segurança internacionais até por parte de potências médias, como se vê pela intervenção aberta da Turquia e do Irã na Síria, da Arábia Saudita e dos Emirados no Yemen, pelo aventureirismo temerário da Coreia do Norte, o endurecimento da política de ocupação de Israel.

2. Na esteira da paralisia do Conselho, o multilateralismo em geral se encontra em crise evidenciada em múltiplos exemplos, tais como o baixo nível de colaboração internacional no combate à pandemia do Covid-19, na busca de solução efetiva contra o aquecimento global, na irrelevância da Organização Mundial de Comércio (OMC), sua impotência diante do retorno do protecionismo, na multiplicação de sanções comerciais unilaterais. O recuo da globalização e do grau de integração e interdependência econômica e comercial se reflete em crescentes exemplos: redução na formação de cadeias globais de valor; tendência a procurar suprimento em fornecedores mais próximos pela geografia ou pela afinidade de políticas; proibições de investimentos chineses em áreas sensíveis; diminuição da anterior sinergia comercial sino-americana; descolagem em setores mais ligados à segurança; favorecimento por leis e subsídios à produção interna; retorno das políticas industriais e de protecionismo do emprego e do mercado domésticos; interdição de exportação e acesso de tecnologia em áreas sensíveis como semicondutores; ameaças de sanções a terceiros países; possibilidade de divisão entre sistemas tecnológicos incompatíveis, um centrado nos Estados Unidos, o segundo na China, que obrigaria as empresas privadas a ter de optar por um deles a fim de sobreviver. Uma amostra é o que ocorreu no Brasil com a Huawei: para evitar atrito com Washington e Pequim, o governo Bolsonaro escolheu não excluir a empresa chinesa do sistema privado de 5G, mas, ao mesmo tempo, decidiu que haveria um sistema separado para a segurança do governo no qual os chineses não seriam admitidos.
3. Transformação da agenda internacional à medida que a ameaça comum do aquecimento global assume a posição de prioridade central e premente de todas as questões. A mudança acarreta aspectos problemáticos com dimensão internacional: adoção de legislação, como na União Europeia, para impedir a importação de bens de países de padrões ambientais lenientes; pressões contra desmatamento; perda de valor de ativos de combustíveis fósseis. Por outro lado, abre oportunidades novas de influência internacional e de reconquista de competitividade para países dotados de florestas, de fontes de energia limpa e renovável, de recursos revalorizados: floresta tropical em pé; energia hídrica, eólica, solar, biomassa; possibilidade de pro-

duzir hidrogênio líquido a baixo custo. A consequência é, naturalmente, a possibilidade de atrair investimentos verdes, doações, desenvolvimento conjunto de tecnologias, conquista de prestígio devido à contribuição para a solução da ameaça a todos.

4. O eixo econômico-demográfico continuará a se deslocar do Atlântico Norte para o Pacífico. A população é o primeiro fator a influir nesse deslocamento: com 4,6 bilhões de habitantes, a Ásia representa cerca de 60% da população mundial. Somados, os dois gigantes, China e Índia, correspondem a 37% da população do planeta. Das 30 maiores cidades do mundo, 21 estão na Ásia. O ritmo da expansão das economias acompanha o demográfico. É mudança extraordinária quando se compara com 1950, época em que a Ásia representava menos de 20% do produto mundial, apesar de já ostentar mais de metade da população. Aproximadamente metade da classe média mundial (renda diária per capita entre US\$ 10 e US\$ 100 em termos de PPP de 2005) reside na Ásia. Em conjunto, a Ásia se aproxima de 40% do consumo global. A Índia e o resto da Ásia possuem o potencial para impulsionar e dar forma à próxima fase da globalização, compensando, em certa medida, a relativa perda de dinamismo do crescimento da China. Para o Brasil, a China é o principal mercado de exportação, com participação de 26,8%, seguida dos Estados Unidos com 11,2% e da Argentina, 4,6% (2022). Em termos de regiões/blocos, a participação da Ásia foi de 42%, seguida pela da União Europeia, 15,2%, e da América do Sul, 13%. Nas importações, a participação da Ásia foi de 35%, sendo a da China de 22,3%. A América do Sul respondeu por 18,8% e a Argentina por 4,8%. A participação dos Estados Unidos foi de 18,8%, inferior à da China, mas superior à da União Europeia.

Existem, é claro, outras mudanças de certo relevo que poderiam ser lembradas. A bem da brevidade, contudo, as enumeradas acima possivelmente cobrem a maioria dos fatores de importância para definir os traços principais a serem levados em conta nas políticas de defesa e externa do novo governo, objeto do presente artigo. Em contraste com o que sucede na Europa, Estados Unidos, Oriente Médio, Ásia, em quase todo o mundo, não há praticamente, no Brasil, consciência de ameaças externas que requeiram prioridade a esforços de defesa. A sensação de segurança externa é generalizada e inconsciente. Nem sempre foi assim. Praticamente todo o nosso primeiro século de vida independente foi dominado por problemas de segurança externa.

A experiência recente apagou da memória a lembrança dessa era de sobressaltos. Ninguém mais tem consciência do custo humano e econômico da manutenção da unidade e da estabilidade interna, nas primeiras décadas da independência, e da segurança das fronteiras platinas, depois. A partir da década de 1880, a sensação de vulnerabilidade externa foi esmaecendo até quase desaparecer por completo. Nada disso aconteceu por milagre. A consolidação da independência e a superação dos riscos à segurança resultaram da construção gradual de política exterior eficaz que resolveu, um após outro, todos os desafios dos primeiros 60 anos.

É claro que contribuíram muito para isso o esforço de dotar o país de defesa militar efetiva em relação aos vizinhos e, de maneira gradual, a própria evolução política que fez da América do Sul a zona do mundo com menor incidência de guerras entre países, situação que se estabilizou ao longo do tempo e não sofreu mudança de monta mesmo agora. Com o tempo, o Brasil se transformou em país comparável aos Estados Unidos em relação à situação confortável de segurança externa. Dizia no século XIX um embaixador francês que os norte-americanos eram afortunados, porque tinham um vizinho muito mais fraco ao Sul, outro igualmente fraco ao Norte, peixe a Leste e peixe a Oeste. A força relativa aos vizinhos e os dois oceanos garantiam a segurança.

Continuamos com os mesmos vizinhos e eles nunca mais representaram problemas. Tanto assim que contabilizamos 152 anos de paz ininterrupta com nossos dez vizinhos, que já foram onze até o início do século XX, quando chegamos a firmar o tratado de limites Tovar-Rio Branco com o Equador. Nossa última guerra realmente nacional, a da Tríplice Aliança contra o Paraguai, terminou em 1º de março de 1870. Depois dessa data, o único envolvimento que tivemos em conflitos militares nas duas guerras mundiais decorreu mais de escolha livre que de necessidade, e de todo modo nossa participação foi periférica.

Em que medida o que hoje ocorre no sistema internacional modifica de maneira fundamental essa situação? Nada muda no que tange aos vizinhos ao longo de nossas fronteiras terrestres, nem em relação ao Atlântico Sul e aos países africanos do outro lado do mar. Embora a intensidade de nossas relações comerciais e de outra natureza com nações distantes da Ásia e com a Rússia seja muito maior que no passado, o Brasil continua distante, separado por milhares de quilômetros, das principais zonas conflitivas mundiais: Europa Central e Oriental, Médio Oriente, Ásia do Leste.

Tampouco somos membros de alianças militares que exigiriam nosso engajamento, a não ser que se volte à fantasia do começo do governo Bolsonaro. Por ocasião da visita que o presidente fez a Washington em março de 2019, o governo

brasileiro pleiteou, e o governo norte-americano aceitou, que o país passasse a ser considerado como um dos “principais aliados dos Estados Unidos fora da OTAN”. A categoria inclui aliados para valer, com tradição e capacidade militar, tais como Israel, Austrália, Japão, Coreia do Sul e uma espécie de “segunda divisão” formada pela Argentina das “relações carnais” dos tempos de Menem, Colômbia, Tunísia, entre outros. A iniciativa não foi levada a sério nem pelo governo Bolsonaro, como se pode ver na ambiguidade da posição adotada em relação à Rússia na agressão à Ucrânia. Nem foi cobrada pelos americanos.

De todas as transformações em curso no mundo, as que já nos afetam e vão se fazer sentir de modo mais acentuado no futuro têm a ver com a nova categoria de ameaças de caráter global desencadeadas por forças da natureza, apesar da presença de digitais humanas, tais como as pandemias e o aquecimento global. Ao lado delas, o país começa a sentir pressões para escolher um dos lados em questões como as sanções econômicas à Rússia e a condenação de decisões russas (anexação de território ucraniano, por exemplo). Antes da guerra, a questão da tecnologia 5G e da empresa chinesa Huawei antecipou as pressões que, provavelmente, irão se multiplicar no que concerne à escolha dos provedores de tecnologias de uso dual civil e militar. Se a competição tecnológica entre Estados Unidos e China se acentuar, como está acontecendo, empresas brasileiras que atuam ou dependem desse tipo de tecnologia vão enfrentar dilemas inevitáveis.

A deterioração do nível geral de segurança internacional obrigará o Brasil a reatualizar suas doutrinas e capacidade de autodefesa. Para isso, deveria haver um debate amplo com a participação de setores da sociedade civil normalmente indife-

De todas as transformações em curso no mundo, as que já [afetam o Brasil] e vão se fazer sentir de modo mais acentuado no futuro têm a ver com a nova categoria de ameaças de caráter global desencadeadas por forças da natureza, apesar da presença de digitais humanas, tais como as pandemias e o aquecimento global. Ao lado delas, o país começa a sentir pressões para escolher um dos lados em questões como as sanções econômicas à Rússia e a condenação de decisões russas (anexação de território ucraniano, por exemplo).

rentes às questões de defesa ou excluídos deliberadamente da discussão da temática. A tendência natural dos militares de carreira, no Brasil e em praticamente todos os países, é tentar manter esses assuntos sob controle corporativo, desencorajando o debate público, tolerado somente na medida em que é necessário para a obtenção de recursos orçamentários para a defesa. Não se pode continuar a limitar a discussão da defesa somente ao financiamento de equipamentos como o submarino nuclear ou a nova geração de aviões de caça, sem entrar na análise da doutrina que justificou a escolha de uma ou outra opção no interior de cada corporação.

A necessidade para o Brasil de dispor de forças de defesa efetivas não deve prescindir da reflexão sobre questão estrutural e de longo prazo: o próprio modelo de recrutamento universal adotado em tese no Brasil e, na prática, cada vez mais afastado da realidade. É possível a um país de recursos escassos e de problemas sociais prementes manter esse modelo baseado na quantidade em vez de qualidade, adotado por ocasião das guerras napoleônicas e hoje abandonado pela maioria das nações avançadas? É racional destinar a parcela mais substancial do gasto de defesa a despesas de pessoal em razão dessa estrutura volumosa? Não faria mais sentido optar pelo modelo de forças de contingente menor, tecnologicamente profissionalizadas e sofisticadas, dotadas de armamento moderno e de capacidade de deslocamento e intervenção rápida?

A modernização profissionalizante progrediu mais na Marinha e na Força Aérea devido às características do equipamento que utilizam. Fazer avançar a profissionalização na força terrestre traria a vantagem adicional de concorrer para a despolitização desejável dos militares. Não foi por acaso que a “questão militar” dos últimos anos do Império tenha aparecido depois do fim da Guerra do Paraguai, justamente quando o Exército perdeu, em boa parte, sua função anterior de defesa nos conflitos do Prata e passou a ficar disponível para interferências na vida política interna. Apesar da modernização realizada na primeira metade do século XX por iniciativas como a Missão Francesa, mais tarde fortemente impulsionada com a Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial, essa função regrediu no longo período da Guerra Fria. Nessa época, a influência norte-americana no sentido de reservar os militares latino-americanos a papel de auxiliares na luta antissubversiva favoreceu a doutrina de “segurança nacional” voltada prioritariamente a questões internas.

Cedo ou tarde, terá de ser enfrentado o problema estrutural espinhoso do modelo de recrutamento universal; não será fácil superar hábitos e tradições arraigados, sem mencionar as dificuldades corporativas de ajustar a carreira do oficialato a uma redução substancial no tamanho e, em consequência, no número de postos superiores de comando, bem como nas oportunidades de promoção. Adiar a ques-

tão garante somente sua perpetuação e agravamento. A abordagem equivocada é a que o novo governo Lula esboçou na esteira dos atentados do 8 de janeiro: jogar mais dinheiro em cima dos militares ou, na falta de verbas, apelar a empresários da indústria de defesa. Essa ilusão, aparentemente sem sequência, esquece que o agravamento da radicalização e politização dos militares coincidiu com o governo Bolsonaro, o qual, muito mais que o regime de 1964 a 1985, derramou rios de dinheiro nos orçamentos das Forças Armadas e isentou seus dispendiosos projetos de armamento de qualquer limitação orçamentária.

Quanto aos aspectos mais especificamente “diplomáticos” da política externa em sentido estrito, algumas linhas gerais já são discerníveis nesta fase inicial, apesar de o governo mal ter completado um mês no momento em que escrevo. O primeiro é o que se poderia chamar da “política interna da diplomacia”, isto é, a base partidária-ideológica. Da mesma forma que vem sucedendo com todos os governos desde 1985, o governo se organizou por meio do “presidencialismo de coalizão”, por meio de coligação de partidos para obtenção de base parlamentar, sem preocupação prévia de ajustar um programa comum. O governo é pluripartidário sem ser a expressão real de uma ampla aliança de forças democráticas em torno de um programa debatido e aprovado por consenso. As principais personalidades da frente ampla – Geraldo Alckmin, Simone Tebet, Marina Silva – se viram contempladas com fatias do governo, mas, exceto com a incorporação da prioridade ambiental por Marina, não houve inclusão, ao mesmo tempo, das abordagens distintas que Alckmin e Tebet encarnam em questões econômicas, por exemplo. Tebet chegou a mencionar suas diferenças na posse, não tendo havido tentativa de debater e adotar postura conjunta.

No caso da política externa, a inspiração provém exclusivamente da herança do PT e da “política ativa e altiva” dos primeiros mandatos de Lula, citada várias vezes em discursos. O presidente, o ministro das Relações Exteriores e o assessor especial Celso Amorim são personalidades conhecidas, que repetem, com algumas mudanças, os papéis desempenhados anteriormente (Amorim toma o lugar que foi do finado Marco Aurélio Garcia; Mauro Vieira, que havia sido chanceler de Dilma, ocupa o posto que foi antes de Celso Amorim). O estilo volta a dar ênfase à diplomacia presidencial, à centralidade da figura carismática de Lula, sua biografia, ao seu prestígio internacional, a seus vínculos partidários e ideológicos.

Anunciou-se que o presidente gostaria de fazer uma viagem por mês ao exterior, retomando aí também a intensa atividade dos dois primeiros mandatos, durante os quais somou cerca de uma centena e meia de viagens internacionais. Um corolário da intensidade reside no engajamento, como diria de Gaulle, *tous azimuts*, em todas as direções do globo, a “volta do Brasil ao mundo”, as três

primeiras viagens simbólicas à Argentina (América Latina), aos Estados Unidos, à China e, em seguida, à África. Tendo presente o relativo desgaste do tema do eixo prioritário Sul-Sul, é curioso que não se tenha tentado sua atualização por meio de política que valorize os contatos com a parte mais dinâmica do Sul. Em vez de se limitar a insistir na já estabelecida prioridade da China, cuja fase de emergência parece ter atingido o pico, o esforço de prospecção e iniciativa deveria voltar-se à Ásia em geral: olhar além da China, ao Sudeste da Ásia, ao Indo-Pacífico, aos atuais habitats do dinamismo econômico e da expansão de mercados para exportações brasileiras (Vietnã, Indonésia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Bangladesh).

A escolha das primeiras viagens obedeceu aos critérios de prioridades naturais pela ordem de importância política e econômica. A ida a Buenos Aires teve também dimensão plurilateral, a do retorno brasileiro à Comunidade de Nações Latino-Americanas e Caribenhas (CELAC), abandonada pelo governo Bolsonaro. Na ocasião, indicou-se que no futuro deverá ser reativada a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), de destino ainda mais tumultuado. Criadas em torno de 2008-2010, as duas entidades não chegaram a completar vinte anos, sofrendo das tensões oriundas do difícil convívio entre regimes ideologicamente opostos, agravadas pela guinada à direita de fins da década de 2010. Previsivelmente, a política de referência ao passado voltou a valorizar esses espaços regionais, o primeiro com exclusão da América do Norte desenvolvida (EUA e Canadá), o segundo exclusivamente sul-americano. A reativação de ambos teve, junto à opinião pública, efeito mitigado pelo desgaste natural de iniciativas já conhecidas. É presumível que o mesmo ou pior ocorra com outros foros criados na mesma fase, como os BRICS, por exemplo, hoje em dia muito mais problemáticos devido ao papel da Rússia na Ucrânia e à polarização entre China e Estados Unidos.

A réplica do passado traz de volta não só a lembrança de êxitos, mas o fantasma de problemas mal resolvidos. Essa é a situação da principal controvérsia que há décadas desafia os latino-americanos: como um conjunto de países unidos pela declarada adesão aos valores da democracia representativa e dos direitos humanos deve tratar regimes dissidentes em relação a tais valores, como Cuba, Nicarágua e Venezuela?

A réplica do passado traz de volta não só a lembrança de êxitos, mas o fantasma de problemas mal resolvidos. Essa é a situação da principal controvérsia que há décadas desafia os latino-americanos: como um conjunto de países unidos pela declarada adesão aos valores da democracia representativa e dos direitos humanos deve tratar regimes dissidentes em relação a tais valores, como Cuba, Nicarágua e Venezuela? A crise da CELAC e da UNASUL se deveu justamente à acusação de incapacidade de lidar com o problema, que voltou à superfície nas discussões de Buenos Aires, sobretudo pelas intervenções do presidente do Uruguai, Lacalle Pou, e declarações de Lula. A piora do clima na Nicarágua ou eventuais retrocessos no processo de normalização política na Venezuela bastarão para reavivar as divergências.

Esse cenário obriga a encarar de frente a dificuldade subjacente em levar avante qualquer proposta construtiva em um continente muito distante de convergência mínima de ideologias, valores e projetos de integração no contexto global. Em contraste com a relativa homogeneidade da União Europeia ou do pragmatismo operacional em termos de modelo exportador da ASEAN, os latino-americanos continuam a se distinguir por amplo espectro de opções incompatíveis. Há de tudo na América Latina: fósseis ideológicos como Cuba; tiranias de esquerda como a Nicarágua; experiências encruadas de “socialismo do século XXI” como a Venezuela; padrões de instabilidade política com seis presidentes e quinze primeiros-ministros em cinco anos como o Peru; países falidos em estágio terminal como o Haiti; o populismo arrogante de López Obrador no México; fontes inexauríveis de imigrantes ilegais para os EUA; domínio do crime organizado das “maras” como Honduras e El Salvador; sociedades em crise permanente como a Argentina, de inflação de 100% ao ano em véspera de eleições imprevisíveis; e assim por diante, com exemplos melhores sem chegarem a êxitos indiscutíveis.

Os modelos de inserção comercial no sistema global variam da mesma forma. De um lado, estão os que optaram, desde o início dos anos 1990, mais de trinta anos atrás, pela integração básica no mercado norte-americano por meio do NAFTA e outros acordos de livre comércio, como México, muitos caribenhos e centro-americanos, e os maiores ribeirinhos do Pacífico na América do Sul (Chile, Colômbia, Peru). Na outra ponta, o Mercosul, reunindo os voltados para a fachada atlântica. O velho sonho de Lula e do Brasil de ampliar o Mercosul para incorporar as economias do Pacífico e toda a América do Sul não oferece atratividade para países já integrados em acordos com os asiáticos e norte-americanos. Ao contrário, corre o risco de desgarre adicional dos mais liberais como o Uruguai, primeiro tentado pelo livre-comércio com os Estados Unidos, ora inclinado a buscar acordo com a China. Persuadir os uruguaios a dar prioridade à finalização do acordo com a União Euro-

peia é pouco convincente, quando se lembram as resistências argentinas ao acordo com os europeus e o desejo do governo Lula de reabrir a negociação a fim de proteger setores industriais.

Nesse panorama, o discurso de modernização e revitalização do Mercosul soa envelhecido e sem credibilidade, pois data do princípio dos anos 2000 e atravessou todos os governos brasileiros desde então, sem registrar avanços. A paralisia atual reflete obstáculos estruturais, dentre os quais se destacam a permanente crise argentina e as contradições do próprio Brasil. Enquanto não formos capazes de oferecer um modelo de retomada do desenvolvimento interno e de diversificação no comércio internacional além das commodities, dificilmente vamos adquirir o poder de convencimento que só pode provir do êxito concreto. Parcialmente por essas razões, caíram mal junto à opinião pública declarações de Lula na CELAC sem suficiente preparação ou justificativa. Ideias controvertidas, como a de financiamento do combatido BNDES para obras de infraestrutura em países vizinhos ou a da adoção de moeda para facilitar o intercâmbio com a Argentina, se enquadram na fórmula usada pelo economista Luís Eduardo Assis para descrever a moeda comum: “uma solução em busca de um problema”.

Outra pendência a resolver será o processo de adesão à OCDE, desejada pelo mercado financeiro e pelos economistas liberais, promovida ativamente pelos governos Temer e Bolsonaro. A adesão plena encontra resistência de parte do novo governo, temeroso de suas consequências diplomáticas no eixo Sul-Sul e apreensivo pela ameaça de perda de *policy space* para a adoção de políticas industriais. A curto prazo, o assunto deve perder urgência e entrar em compasso mais lento.

A ambiguidade da posição brasileira diante da guerra na Ucrânia, herdada do governo anterior, segue à espera de definição. Lula revela alguma evolução a respeito, ao classificar a invasão russa de “erro” (apenas) e deixar de lado disparates como o de afirmar que Zelensky era tão responsável quanto Putin. Imediatamente, porém, acrescentou outro despropósito: o de que, se dois não querem, não haverá briga, sugestão extravagante para quem vê sua terra invadida, suas cidades destruídas, seus cidadãos vítimas de atrocidades de parte dos invasores. Nas votações de resoluções no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral da ONU, o Brasil ora votou a favor, ora se absteve. Neste caso, explicou que o fazia porque o texto não dava suficiente ênfase à busca de solução negociada. Explicou o voto, em certa ocasião, por outra inconsistência: condena a agressão, mas, contraditoriamente, reprova o fornecimento de armas que permitam ao agredido defender-se da agressão.

Essas atitudes do governo Bolsonaro continuam presentes nos comentários de Lula, que insiste, por exemplo, na criação de um foro plurilateral para encaminhar

negociações, ideia particularmente inviável. Em visível desconforto, o governo evita reconhecer o óbvio: tratando-se de agressão unilateral não provocada ou “erro”, como diz Lula, a solução é simplesmente o agressor retirar as tropas e corrigir o erro. Falar o tempo todo em solução negociada e pacífica, sem examinar as causas da falta de negociações ou a responsabilidade pela guerra, equivale a querer dialogar com o carrasco que se apresta a fazer baixar a lâmina da guilhotina. Pode ser maneira confortável de fugir do problema, mas não indica que o Brasil tenha alguma contribuição a dar para a solução.

Nessa e em outras questões que originaram polêmicas – o financiamento do BNDES, a moeda comum no Mercosul, o “carinho” a adotar ao tratar Cuba ou Venezuela, a manifestação pública em favor do governo peronista em Buenos Aires, o gorado intento de vetar o nome de Ilan Goldfajn à presidência do BID na fase de transição – ressurgem a tendência de reincidir em fórmulas e padrões dos governos anteriores de Lula e do PT. A repetição do passado agradará aos partidários convictos. Não será capaz, no entanto, de ampliar a base de apoio, apelando aos favoráveis à ideia da frente ampla ou mesmo a centristas em geral, em uma fase em que o desgaste da Lava Jato, a deriva conservadora do eleitorado e a mudança de correlação de forças eliminaram a possibilidade de que o PT volte a conquistar a posição que ocupava em 2003.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, para terminar em nota alentadora, a inovação supera com força a repetição no tema principal, o destinado a dominar a agenda mundial nos próximos anos: o desmatamento da Amazônia e suas implicações para o desafio global do aquecimento. Goste-se ou não, o resto do mundo tende a olhar o Brasil, ainda mais depois de Bolsonaro, sobretudo como ameaça em razão da destruição da floresta. Acima de qualquer outra coisa, o que espera de nós é uma contribuição decisiva para proteger a floresta em pé e aumentar a chance de limitar o aquecimento global. Coincidente com o interesse interno brasileiro, essa expectativa abre condições sem precedentes para a atração de investimentos, doações, financiamentos e cooperação tecnológica. Combinada com as vantagens da matriz energética brasileira, que em 2022 atingiu 92% de fontes limpas e renováveis (hídrica, eólica, solar, biomassa), possibilita ao país, pela primeira vez em várias décadas, sonhar em recuperar a perdida capacidade de crescer e a competitividade em novas bases, as da economia verde.

Nessa área, tem sido uma agradável surpresa a evolução de ideias de Lula, que, nos seus dois primeiros mandatos, revelava mais sensibilidade ao social do que ao ambiental, não tendo evitado, por isso, o rompimento com Marina Silva em

2008/2009. Um dos maiores equívocos ambientais (e econômicos) brasileiros, a usina de Belo Monte, deve-se muito à obstinação de Dilma Rousseff. Sua insensibilidade ambiental e anacrônica fixação produtivista me levou, na época, a evocar em artigo na Folha de São Paulo a fórmula pela qual os leninistas descreviam seu projeto de desenvolvimento: “os soviets mais a eletrificação” (Ricupero 2011). Desta vez, entretanto, desde o primeiro momento, já no pronunciamento da noite da vitória eleitoral, Lula demonstrou engajamento na causa ambiental, anunciou a viagem que empreendeu (sua primeira ao exterior) à COP 27 no Egito e ofereceu o país como sede da futura COP 30 em 2025.

Na montagem do governo e logo depois, os anúncios foram seguidos por realizações, como a volta de Marina ao ministério do Meio Ambiente, a criação do ministério dos Povos Originários com nomeações de indígenas aos postos principais, a intenção de tornar o aquecimento global tema transversal em todos os ministérios, de instituir uma Autoridade Nacional de Segurança Climática, a inédita viagem de Lula com oito ministros à Roraima para socorrer os ianomamis, a decisão de enfrentar o desafio do garimpo ilegal. Tudo isso aumenta naturalmente a credibilidade para que Lula possa transformar a temática ambiental no carro-chefe de uma inovadora política externa, geradora de crescentes rendimentos tanto em prestígio e *soft power* internacionais, quanto em benefícios materiais tangíveis.

Uma estratégia correta de economia verde pode proporcionar ao Brasil o que até agora lhe falta: um projeto viável de crescimento interno, geração de empregos e competitividade internacional.

Uma estratégia correta de economia verde pode proporcionar ao Brasil o que até agora lhe falta: um projeto viável de crescimento interno, geração de empregos e competitividade internacional. Superando as discussões estéreis em torno de fórmulas voluntaristas do passado, pode vir a ser o modelo de desenvolvimento econômico com êxito social e ambiental, condição indispensável para oferecer aos demais, a começar pela América Latina, uma inspiração e um exemplo. ■

São Paulo, em 2 de fevereiro de 2023.

Referências Bibliográficas

Casa Branca. 2022. *New National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: White House. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

Ikenberry, G. John. 2018. “The End of Liberal International Order?” *International Affairs* 94 (1): 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.

Kissinger, Henry. 1973. *A World Restored: Metternich, Castlereagh, and the Problems of Peace, 1812-22*. Boston: Houghton Mifflin.

Kissinger, Henry. 2018. *Opening Statement by Dr. Henry A. Kissinger before the Senate Armed Services Committee*. Global Challenges and U.S. National Security Strategy, Full Committee Hearing. *Armed Services*, 25 de janeiro de 2018. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kissinger_01-25-18.pdf.

Ricupero, Rubens. 2011. “De volta ao leninismo?” *Folha de São Paulo*, 20 de fevereiro de 2011. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2002201106.htm>

Tooze, Adam. 2021a. “What if the Coronavirus Crisis is just a Trial Run?” *New York Times*, 9 de janeiro de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/covid-pandemic-global-economy-politics.html>.

Tooze, Adam. 2021b. *Shutdown: How Covid Shook the World's Economy*. Reino Unido: Penguin Books Limited.

von Clausewitz, Carl. 2017. *Da guerra*. Brazil: WMF Martins Fontes.

Como citar: Ricupero, Rubens. 2023. “Mudaria o Natal ou mudei eu? A volta de Lula em cenário de policrise global”. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 31-57.

To cite this work: Ricupero, Rubens. 2023. “Has Christmas Changed, or Have I? Lula’s Return in a Scenario of Global Policrisis.” *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 31-57.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.02.31-57.pt>

Recebido: 2 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 10 de março de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026

Paulo Roberto de Almeida

Resumo: Considerações sobre os desenvolvimentos prováveis em alguns dos grandes temas da política externa do governo Lula no período 2023-2026, com base nos precedentes da diplomacia presidencial do período 2003-2010, levando em consideração o difícil legado do governo anterior, que conduziu o Brasil a grande isolamento internacional. Atenção especial é devotada aos desafios da paz e segurança mundiais (guerra da Ucrânia), ao multilateralismo econômico e à integração regional, além da recuperação de terreno na agenda ambiental.

Palavras-chave: política externa brasileira; governo Lula 2023-2026; diplomacia presidencial; cenário internacional divisivo.

Diplomacy Perspectives in the Third Lula Administration, 2023-2026

Abstract: Considerations on likely outcomes in some of the major foreign policy issues of the 2023-2026 Lula administration, based on the precedents of the 2003-2010 presidential diplomacy, taking into account the difficult legacy of the previous administration, which led to the international isolation of Brazil. Special attention is devoted to the challenges of world peace and security (Ukraine war), economic multilateralism, and regional integration, in addition to re-establishing the environmental agenda.

Keywords: Brazilian foreign policy; Lula administration 2023-2026; presidential diplomacy; fragmented world system.

Existem conhecimentos conhecidos.
Estas são aquelas coisas que sabemos que sabemos.
Existem desconhecimentos conhecidos.
Isto quer dizer, existem coisas que sabemos que não sabemos.
Mas também existem os desconhecimentos desconhecidos.
Estas são coisas que nós não sabemos que não sabemos.
– Donald Rumsfeld, secretário da Defesa do governo de George Bush,
em fevereiro de 2002, antes da invasão do Iraque.

O ponto de partida da diplomacia do terceiro governo Lula não poderia ser menos auspicioso: o país acaba de dar por encerrado, pelo menos no calendário e no capital humano encarregado do setor, à mais formidável e bizarra ruptura de padrões diplomáticos e de política externa de toda a história nacional. Com efeito, nunca antes na história do Brasil, como gostaria de dizer o próprio presidente eleito pela terceira vez em outubro de 2022 – e empossado em um dos mais conturbados processos de transição presidencial de todo o período republicano –, se tinha assistido a tal fenômeno disruptivo da diplomacia brasileira ao longo de um itinerário de dois séculos.

O fenômeno tristemente chamado de “bolsolavismo diplomático” constituiu, em primeiro lugar, um experimento inusitado de destruição das próprias bases conceituais das relações exteriores nacionais por um pequeno grupo de amadores motivados, mas sem qualquer conhecimento de relações internacionais ou da diplomacia brasileira. Ele foi estimulado e animado por teorias conspiratórias da direita americana, adaptadas ao contexto brasileiro por um polemista expatriado nos Estados Unidos, Olavo de Carvalho (Guimarães et al 2023). Esse polemista se encarregou de disseminar entre civis e militares a paranoia do comunismo, tendo como principal foco o Foro de São Paulo, o pequeno Cominform cubano inaugurado em 1990 pelo PT na capital paulista, congregando partidos de esquerda da América Latina.

Mas o “bolsolavismo diplomático” também representou uma espécie de desvio padrão nas bases operacionais da diplomacia profissional, reduzida a mero apêndice dessa pequena tribo de aloprados em matéria de política internacional, que também foi chamada, pelo embaixador Rubens Ricupero, de “franja lunática”. A clara recusa, por exemplo, da ferramenta multilateral, identificada a um nefando “globalismo”, estava situada a anos-luz de distância dos padrões normais de traba-

Paulo Roberto de Almeida é diplomata aposentado, professor e doutor em Ciências Sociais.

lho da diplomacia profissional. É certo que a demolição das bases conceituais e operacionais da diplomacia brasileira foi parcialmente minimizada a meio do caminho, a partir de abril de 2021, com a substituição do primeiro chanceler designado – um mero serviçal daquela tribo de amadores –, mas o trabalho de desmantelamento deixou marcas profundas na imagem internacional do Brasil, no relacionamento bilateral com os principais parceiros do país, no trabalho dos diplomatas profissionais junto às organizações multilaterais e no trato com os vizinhos regionais.

Para se ter uma ideia textual da distância entre a “diplomacia normal” do Brasil, ao longo das últimas três gerações, e a diplomacia bizarra do governo Bolsonaro, entre 2019 e 2022, seria útil conferir todos os discursos pronunciados pelos representantes do Brasil – chanceleres, delegados em Nova York, eventualmente os próprios presidentes – a cada sessão de abertura dos debates na Assembleia Geral das Nações Unidas a partir de 1946, e confrontar não só o estilo, mas sobretudo o conteúdo de cada um desses pronunciamentos com aqueles que foram feitos no último quadriênio. Em face da avaliação ponderada da agenda internacional, tal como refletida no espelho da diplomacia profissional naquele longo período, as intervenções de Bolsonaro soam como uma espécie de “patinho feio”, ou até um ornitorrinco, no ninho de uma política externa conhecida por seu profissionalismo e sentido dos interesses nacionais, a cada momento, ou conjuntura, do cenário internacional. Novamente, a sensação parece ser a de “anos-luz” de distância entre as dezenas de discursos anteriores a 2019 e o amontoado de ideias confusas entre 2019 e o “ano horrível” de 2022: na linguagem popular, a diferença vai do vinho para a água, não potável no segundo caso.

Em que pesem, igualmente, pequenas rupturas e diferenças de ênfase na política externa do Brasil ao longo período que se estende de 1946 em diante – evolução brevemente retrçada em Almeida (2022a) para o período posterior à redemocratização –, esses discursos ofereciam uma síntese do pensamento oficial do Brasil sobre o estado das relações internacionais na conjuntura em questão e alguma perspectiva futura segundo as aspirações de sua diplomacia, em uma notável continuidade de temas, agendas e prioridades das relações exteriores do Brasil. Tais discursos, com breves notas introdutórias a cada um deles, podem ser lidos na coletânea em três edições organizada pelo embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (2011), disponível na Biblioteca Digital da FUNAG. Já os “discursos” de Bolsonaro, tratando essencialmente da política interna do Brasil e sua prioridade na luta contra o “comunismo”, podem ser encontrados, não mais no site da Presidência da República ou no do Itamaraty, mas na página oficial da Empresa Brasileira de Comunicações e outros veículos de mídia (v. Agência Brasil 2020; UOL 2022; Verdélio 2019; 2021). O contraste é realmente gritante e se supõe que uma nova edição daquela coletânea organizada pelo embaixador Seixas Corrêa teria imensas dificuldades para concatenar

ideias e linhas básicas da política externa para esse período do bolsonarismo ativo; se por acaso a FUNAG for encomendar uma nova edição, caberia talvez abrir uma seção distinta das demais, uma espécie de parêntese conceitual, tentando explicar da melhor forma como foi possível ter discursos tão bizarros dentro da série histórica mais representativa da diplomacia brasileira.

Finalmente, para encerrar esta breve menção à “herança” recebida pelo novo governo na área da política externa, seria útil consultar o relatório final do Gabinete de Transição Governamental, apresentado em 23 de dezembro de 2022, que, ademais do exame de cada um dos balanços efetuados nas diferentes esferas da ação governamental, contém uma breve seção dedicada às Relações Exteriores, na qual se pode ler o seguinte:

A combinação entre o desmonte de políticas públicas, em nível interno, e o predomínio de visão isolacionista do mundo, no nível externo, afetou a imagem do país e prejudicou a capacidade brasileira de influir sobre temas da agenda global. Ao assumir posturas negacionistas, o Brasil perdeu protagonismo em temas ambientais, desafiou esforços de combate à pandemia e promoveu visão dos direitos humanos inconsistente com sua ordem jurídica. Na América Latina, tornou-se fator de instabilidade. A política africana foi abandonada e pouca atenção foi dada às comunidades brasileiras no exterior (Gabinete de Transição 2022, 50).

AS PRINCIPAIS DIRETRIZES DIPLOMÁTICAS DO GOVERNO QUE SE INICIA

Não se poderia esperar, naturalmente, que o discurso de posse do presidente Lula, efetuado em 1º de janeiro de 2023 no Congresso Nacional, fosse abundante em digressões sobre a sua política externa, além das generalidades esperadas. No entanto, ele é revelador do espírito geral que deve presidir às grandes orientações do governo na área internacional. Assim, a despeito de dizer que o Brasil “pode e deve figurar na primeira linha da economia global”, Lula não deixa de recorrer ao velho nacionalismo protecionista do seu partido:

O Brasil é grande demais para renunciar a seu potencial produtivo. Não faz sentido importar combustíveis, fertilizantes, plataformas de petróleo, microprocessadores, aeronaves e satélites. Temos capacidade técnica, capitais e mercado em grau suficiente para retomar a industrialização e a oferta de serviços em nível competitivo (Agência Brasil 2023).

Mais especificamente em relação à política externa, Lula colocou a questão do ponto de vista da imagem do Brasil no mundo, assim como enfatizou suas novas (várias antigas) prioridades na frente diplomática:

Os olhos do mundo estiveram voltados para o Brasil nestas eleições. O mundo espera que o Brasil volte a ser um líder no enfrentamento à crise climática e um exemplo de país social e ambientalmente responsável, capaz de promover o crescimento econômico com distribuição de renda, combater a fome e a pobreza, dentro do processo democrático. Nosso protagonismo se concretizará pela retomada da integração sul-americana, a partir do Mercosul, da revitalização da UNASUL e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre esta base poderemos reconstruir o diálogo ativo e ativo com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais, fortalecendo os BRICS, a cooperação com os países da África e rompendo o isolamento a que o país foi relegado (Agência Brasil 2023).

Mais extenso e detalhado nessa área foi, obviamente, o discurso de posse do novo (também antigo) chanceler, ainda que muito abrangente na cobertura dos grandes temas da agenda externa e, ao mesmo tempo, generalista demais, por se estender de maneira necessariamente vaga sobre as múltiplas fontes de trabalho da diplomacia. O teor do pronunciamento de Mauro Vieira – que passou completamente ao largo das “realizações” ou “fracassos” da diplomacia imediatamente anterior – pode ser conferido, em texto e em vídeo, no site do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas, para conceder ao menos o benefício de uma defesa da diplomacia conduzida durante dois anos pelo colega que encerrava seu mandato, valeria igualmente conferir o discurso de despedida do ex-chanceler Carlos França (Poder360 2023). Tanto um quanto o outro foram basicamente canônicos em seus respectivos pronunciamentos, apresentando o *déjà vu* habitual nesse tipo de ocasião cerimoniosa; em outros termos, ambos fizeram uma defesa da política externa ideal do ponto de vista da burocracia corporativa.

QUAL FERRAMENTA DIPLOMÁTICA PARA O NOVO GOVERNO?

O que mudou, ou o que volta, no Itamaraty em fase de reconstrução, para servir ao terceiro mandato de Lula em suas ambiciosas propostas nas diferentes áreas do governo, tais como expostas em seu discurso de posse? Certamente o retorno ao multilateralismo como instrumento fundamental da atuação diplomática, mas também ao regionalismo, como eixo central do espaço de atuação do Itamaraty no imediato entorno geográfico – ao lado de grandes temas da agenda global, como

a ênfase na diplomacia ambiental, nos direitos humanos, em especial nas questões relativas a minorias, com foco, basicamente, na luta contra a pobreza, no Brasil e no mundo, como compete a um governo alegadamente progressista de esquerda. À diferença da primeira experiência do PT no poder, o assessor presidencial para assuntos internacionais será um diplomata profissional, não mais um *apparatchik* do partido – Celso Amorim, chanceler nos dois primeiros mandatos de Lula e que depois serviu ao governo Dilma Rousseff como ministro da Defesa, e que continuou assessorando o partido e Lula, especial e diretamente como conselheiro diplomático, durante todo o período subsequente.

A nova estrutura do Ministério das Relações Exteriores foi anunciada em documento divulgado pela CGU em 23 de janeiro de 2023, cobrindo obviamente toda a nova arquitetura governamental, sendo que a parte relativa ao MRE já tinha sido objeto de decreto do novo governo na própria data de sua assunção. Em síntese, segundo esse documento:

A organização das secretarias se mantém por regiões (América, Europa, Ásia e África), o que será indispensável para a retomada das relações do governo com países que perderam contato diplomático no governo anterior. Além disso, a secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente vem como um diferencial do que estava sendo feito pelo último governo. A pauta ambiental será restaurada e, com isso, o país voltará a participar de acordos e discussões sobre o assunto. A estrutura do ministério foi consideravelmente alterada. O órgão agora conta com uma maior organização em pastas, sendo seis delas para atuação direta ao lado do Chanceler (assessorias especiais, secretaria de controle interno e consultoria jurídica). O Instituto Rio Branco fica classificado como órgão vinculado à Secretaria-Geral. Mais seis secretarias foram criadas para assuntos específicos, e o ministério deve contar com unidades descentralizadas e no exterior (Brasil 2023, 57-59).

Em sua estrutura básica, o MRE atuará com base nas seguintes grandes unidades: Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente; Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos; Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros; Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia e Inovação e Cultura; Secretaria de Europa e América do Norte; Secretaria de Ásia e Pacífico; Secretaria de África e Oriente Médio; Secretaria de América Latina e Caribe; Secretaria de Gestão Administrativa; Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos. Além dessas secretarias, dirigidas por embaixadores experientes, uma série de coordenadorias assegurarão a interdisciplinaridade para os assuntos transversais.

RETORNO À DIPLOMACIA PRESIDENCIAL, COM MAIOR DOMÍNIO DOS TEMAS PELO PRÓPRIO LULA

Como já ficou bastante claro pelo ativismo do próprio primeiro mandatário, mais do que anúncios formais de políticas oficiais, as grandes linhas da nova política externa (várias retomadas das duas gestões anteriores) serão determinadas pelas ações e decisões pessoais do presidente Lula, o que não exclui algum grau de impulsividade não planejada e de eventuais iniciativas intempestivas, como no caso do confuso anúncio de uma “moeda comum” entre Brasil e Argentina, depois estendida ao Mercosul e aos próprios BRICS, o que evidentemente despertou mais calor do que luz na mídia nacional e internacional. Todas as viagens internacionais do presidente – e elas serão muitas, praticamente uma por mês, segundo anunciado pelo próprio – podem ser marcadas por anúncios “surpreendentes”, iniciativas que tendem a atrair a atenção do mundo para o chamado “retorno do Brasil”, ademais de agradar à sua clientela habitual, à comunidade acadêmica e aos meios progressistas da região e do mundo em especial.

Destaques previsíveis para a agenda imediata serão a organização de reunião do G20 no Brasil (segundo a rotatividade já estabelecida), assim como a possível participação de Lula no próximo encontro do G7, como já se tinha tornado um hábito nas ocasiões anteriores (mas apenas na sessão da “sobremesa”, de contatos com diferentes países convidados). O ativismo do presidente eleito na área externa já tinha ficado claro desde o período de transição, quando, a convite do foro de governadores da região amazônica, Lula participou da COP-27, realizada no Egito, ocasião na qual aventou a realização da futura COP-30 no Brasil, mais especificamente na própria região amazônica.

Há três frentes de destaque no futuro imediato do presidente: a reforma do Mercosul, que será um dos temas mais difíceis do seu terceiro mandato, dados os desacordos internos sobre a Tarifa Externa Comum e novos acordos comerciais com parceiros demandantes; o término – ou seja, ratificação e entrada em vigor – do acordo Mercosul-EU, paralisado desde a sua assinatura, em função da antipolítica de destruição ambiental do governo Bolsonaro; e a reunião do G20 e a próxima cúpula dos BRICS, desta vez organizada pela África do Sul, cuja agenda, já anunciada, pretende discutir a controversa ideia de uma “moeda comum” ao grupo, o que foi ruidosamente apoiado pelo chanceler da Rússia em viagem ao continente africano. Em síntese, não faltarão oportunidades para o presidente incrementar sua agenda de viagens e de visitas, já iniciadas em contato direto com os líderes da Argentina, da Alemanha, dos Estados Unidos e da França, com muitos outros no *pipeline* da diplomacia presidencial.

O GRANDE TEMA DA REENTRADA DO BRASIL NO CIRCUITO MULTILATERAL: O MEIO AMBIENTE

Não será difícil retomar as posturas já assumidas nos dois primeiros mandatos, antes do desmantelamento deliberado de toda a política ambiental por Bolsonaro e seus asseclas do setor com o apoio entusiasta de madeireiros, grileiros, garimpeiros e outros partícipes do festim da destruição dos recursos naturais. O desafio maior, contudo, parece ser a assunção de novos desafios nas políticas concretas de sustentabilidade no plano interno, sobretudo a redução imediata dos níveis excepcionais de devastação florestal praticados pelo antecessor, assim como a adoção de novos compromissos de redução dos gases de efeito estufa em um momento de crise energética em nível mundial. Não foi por outro motivo, comprovado por estatísticas estarrecedoras de aumento generalizado dos índices de desmatamento, que o Brasil ficou isolado no plano externo, justificando o epíteto de “pária internacional”.

O trabalho mais urgente parece ser a elaboração dos projetos nacionais de sequestro de carbono, que representam a efetivação dos mecanismos existentes de mercado na área da sustentabilidade. O anúncio, feito no período de transição, da designação de uma espécie de “comissário geral” da sustentabilidade brasileira para contatos e ativismo internacional – a exemplo do papel do ex-secretário de Estado dos EUA John Kerry nessa função – pode ainda ser concretizado na prática, com o que o governo Lula adquirirá maior visibilidade mundial nessa temática crucial, pelo menos em termos de imagem do Brasil em face dos interlocutores multilaterais e bilaterais. Trata-se, provavelmente, da expectativa mais precisa da transição esperada pelo resto do mundo no tocante à ação do novo governo, da qual dependem, entre outros aspectos, a retomada do processo de ratificação do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (UE), acesso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a própria agenda ambiental multilateral.

O Itamaraty está plenamente capacitado – como já esteve anteriormente ao período sombrio do governo passado no domínio ambiental – para exercer a coordenação prática da atuação do governo nessa área, o que implicará igualmente a incorporação ativa de outras esferas na temática, como agricultura, ciência e tecnologia, povos “originários” – a nova designação oficial para assuntos indígenas – e, principalmente, as ONGs ambientais. As expectativas, sobretudo europeias e americanas, são bastante altas nesse terreno, o que vai exigir mais recursos humanos e capacidade organizadora do ministério nos próximos anos.

A QUESTÃO MAIS DIFÍCIL: O DEBATE SOBRE A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL

A relativa convergência na globalização e o convívio amigável entre as grandes potências, que podiam valer superficialmente quando Lula assumiu pela primeira vez em 2003, já não existem mais, estilhaçados pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia – na verdade, desde 2014, com a invasão da Crimeia. Esse primeiro teste de Putin sobre a capacidade de reação do chamado Ocidente ao expansionismo regressista do neoczar já era visivelmente contrário à Carta da ONU e aos acordos que consolidaram a nova cartografia na Europa Central e Oriental, mas a invasão foi desprezada por Dilma como “coisa interna” à Ucrânia, em um primeiro distanciamento da diplomacia brasileira do Direito Internacional.

Esse cenário de deterioração das relações internacionais, no campo da paz e da segurança mundial, foi agravado, sobretudo, pela definição da China como “adversário estratégico” dos EUA, possivelmente o maior equívoco cometido pelo Grande Hegemon no último meio século, ou seja, desde o início dos anos 1970, quando a superpotência ocidental patrocinou a reincorporação da então China maoísta ao convívio internacional (inaugurando uma fase de aliança tácita, ou informal, contra o “inimigo” comum, a União Soviética). Tal situação de ruptura no estado normal de relações usualmente antagônicas entre as grandes potências nucleares foi extraordinariamente dramatizado pelo anúncio de uma “aliança sem limites” entre a Rússia de Putin e a China de Xi, em fevereiro de 2022, pouco antes da invasão à Ucrânia. Agressão que foi repetidamente e publicamente anunciada pelo presidente Joe Biden nas semanas e meses anteriores e que se tratou, provavelmente, do primeiro conflito importante objeto de alertas constantes por parte de um chefe de Estado relevante nas relações internacionais, desvendando dados sensíveis coletados pela inteligência.

A invasão ocorreu, como alertado pelo presidente americano, mas a etapa ulterior foi sensivelmente diferente da relativa indiferença em relação à invasão e anexação ilegal da Crimeia em 2014: o assim chamado “Ocidente” – EUA e seus aliados da OTAN, com destaque para os principais membros da UE, países da Europa Central e Oriental à frente – deu início a uma decisiva e corajosa campanha de sanções econômicas contra a Rússia e passou imediatamente a apoiar militarmente a Ucrânia em ações de defesa. Os impactos imediatos do abalo geopolítico no coração da Europa não atingiram diretamente o Brasil, país relativamente excêntrico – como de resto a maior parte da América Latina – dos cenários de conflitos globais, a não ser por seus inevitáveis efeitos econômicos e comerciais. O mais relevante para o Brasil, assim como para a grande maioria dos países periféricos, são as consequências eco-

nômicas, ligadas ou não a maior conflito militar envolvendo uma grande potência desde a Segunda Guerra Mundial: a guerra de agressão da Rússia representou, do ponto de vista da matriz energética mundial, um choque quase tão grande – talvez até mais profundo pelos seus efeitos residuais contínuos – quanto o primeiro choque do petróleo, conduzido pelo cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em dezembro de 1973. Até mais do que isso, pois que a guerra afetou outros mercados igualmente, como o de fertilizantes e o de grãos, em geral, assim como o setor de transportes, prolongando impactos que já vinham desde a pandemia da Covid-19, especialmente nos países em desenvolvimento.

Sem pretender abordar possíveis cenários geopolíticos em torno desse conflito, caberia afirmar que o acirramento de posições entre os quatro grandes atores envolvidos coloca o Brasil em face de desafios diplomáticos que atingem diretamente sua tradicional postura de plena e irresoluta defesa de sua autonomia na política externa, mas que é, desta vez, afetada por uma decisão tomada entre o primeiro e o segundo mandato de Lula, qual seja, a criação do BRIC, de 2006 a 2009, seguida de sua conformação ampliada com a adjunção da África do Sul – por vontade da China – em 2011, com o novo acrônimo de BRICS. Esse é, possivelmente, o grande dilema da diplomacia lulista no horizonte imediato, uma vez que o presidente não parece avaliar adequadamente a hipoteca representada pelas duas grandes autocracias aliadas em face das relações tradicionais do Brasil com os principais parceiros do “Ocidente” (Almeida 2022b).

A grande questão parece ser a de saber se o acatamento do Direito Internacional, base da política externa desde o início do século XX (Barão do Rio Branco, Rui Barbosa, Oswaldo Aranha, San Tiago Dantas, entre outros), continuará sendo o fio condutor da diplomacia, em face de tentações reformistas da “ordem mundial” que tanto o líder brasileiro quanto, sobretudo, aqueles dois gigantes da Eurásia pare-

A grande questão parece ser a de saber se o acatamento do Direito Internacional, base da política externa desde o início do século XX, continuará sendo o fio condutor da diplomacia, em face de tentações reformistas da “ordem mundial” que tanto o líder brasileiro quanto, sobretudo, aqueles dois gigantes da Eurásia parecem ter estabelecido como objetivo viável (para eles) de mudança no atual sistema de poder (bruto e soft).

cem ter estabelecido como objetivo viável (para eles) de mudança no atual sistema de poder (bruto e *soft*). Não se trata tanto de um debate teórico sobre a possibilidade (ou não) de uma nova arquitetura mundial, vagamente identificada com uma “multipolaridade” indefinida, mas de posturas concretas, conectadas ao próprio espírito e à letra da Carta da ONU e às normas mais elementares do Direito Internacional, várias das quais, aliás, inseridas em nossa própria Constituição, nas cláusulas de relações internacionais do Artigo 4.

O LADO MAIS EMBLEMÁTICO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA: O MULTILATERALISMO ECONÔMICO

A economia mundial vive atualmente uma fase de alta de juros e de disseminação da inflação, o que não se via desde os impactos dos dois choques do petróleo dos anos 1970-1980, quando se conheceu um fenômeno inédito até então, a estagflação, a alta de preços com estagnação da produção. As condições econômicas prevalecentes em 2023, com uma recessão perfilando no horizonte, são sensivelmente diferentes daquelas conhecidas pelo presidente Lula em 2003, quando, depois dos ajustes feitos após os choques financeiros da segunda metade dos anos 1990 – que atingiram basicamente países em desenvolvimento na Ásia e na América Latina, ademais da Rússia –, o mundo entrava em um ritmo de crescimento nunca mais conhecido depois dos choques do petróleo. O Brasil, beneficiado pelo aumento significativo de suas principais commodities exportadas – agrícolas e minerais – pôde elevar sua taxa média de crescimento anual durante todo o primeiro mandato de Lula e metade do segundo, tendo sido alcançado por uma minirrecessão em 2009, o que foi compensado por um crescimento quase “chinês” de 7,5% no ano seguinte (aliás, eleitoral).

A despeito do nível ainda relativamente elevado dos preços internacionais das matérias-primas, o decréscimo de crescimento nos principais mercados mundiais – países do G7 e na China – junto com a elevação dos juros básicos pelos bancos centrais representam um fator negativo para a dinâmica econômica brasileira. Esse fator contrasta com a grande bonança trazida pela demanda expressiva, proveniente sobretudo da China, que se tornou, ao final do seu mandato, o principal parceiro comercial do Brasil, suplantando a marca secular exibida pelos Estados Unidos durante mais de um século. Em 2023, o *turnover* do comércio bilateral Brasil-China é mais do que o dobro do realizado com os dois mais importantes parceiros comerciais seguintes, os Estados Unidos e a União Europeia.

Desde Bretton Woods, o Brasil tem sido um ativo participante da construção da ordem econômica global (embora com poder decisório muito relativo), mas sem-

pre com propostas diferenciadas em direção dos países em desenvolvimento, a bandeira principal de sua diplomacia econômica multilateral, no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), desde 1948, e na Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 1994. Com o ativismo diplomático do Brasil, foi possível lograr-se o fim parcial do princípio da reciprocidade, o que foi obtido em 1964 com a reforma do GATT e o início da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e, mais adiante, com a consolidação do princípio do tratamento especial e mais favorável para países em desenvolvimento. O tratamento diferencial (responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas) constitui o eixo central das demandas brasileiras em diferentes foros, inclusive nos temas ambientais.

O egoísmo comercial americano – desde antes do governo Trump, que agravou um processo de dismantelamento do sistema multilateral de comércio já em curso, no que ele se beneficiou da submissão bolsonarista – turvou a necessária reforma desse sistema, o que requer uma nova postura do Brasil naquele que sempre foi o seu principal campo de atuação multilateral. A postura que o Brasil adotará nesse quesito vai afetar inclusive os destinos do Mercosul e sua inserção global, o que precisaria ser esclarecido a partir de agora, quando o bloco do Cone Sul apresenta tensões internas em função de objetivos não exatamente compartilhados por todos os sócios (Florencio 2023). O principal desafio à formulação de uma postura resoluta em favor de reformas no sistema multilateral de comércio parece ser o temor das elites econômicas – confederações empresariais e associações setoriais – em face dos desafios que se colocam no esforço requerido para uma necessária inserção econômica mundial do Brasil e do bloco do Cone Sul, pois é evidente que o país e o Mercosul situam-se, atualmente, amplamente à margem das cadeias globais de valor, a principal característica da economia mundial no século XXI.

A LIDERANÇA DO BRASIL NA CRIAÇÃO DE UM ESPAÇO ECONÔMICO INTEGRADO NA REGIÃO

A América do Sul é a circunstância incontornável da diplomacia brasileira, e nela o Mercosul – uma derivação ampliada do projeto original de integração bilateral Brasil-Argentina – deveria ser a alavanca principal de formação de um espaço econômico integrado em nível continental, o que, três décadas depois de sua criação, não se confirmou sequer no mais prosaico nível interno aos quatro membros originais. As razões dessa incapacidade de se conformar sequer uma união aduaneira respeitável, aos olhos dos mecanismos da OMC de avaliação dos acordos regionais, não são difíceis de desvendar: a despeito da retórica exibida, as políticas econômicas domésticas do Brasil e da Argentina têm sido consistentemente anti-integracionistas

na política comercial, nos modelos de tributação, nas políticas nacionais específicas para a indústria, para os serviços, para a agricultura, em suma, para a famosa convergência de políticas macroeconômicas e setoriais.

A partir da crise de 1999 do regime de conversão argentino, o Mercosul nunca mais concentrou esforços na “limpeza de terreno” no que forma o cerne de seu projeto original e objetivos declarados, que seria o caminho para o mercado comum, adotando, a partir dos anos 2000, uma nítida ênfase política, em lugar da necessária concentração nas metas de abertura econômica e de liberalização comercial (interna e externa). A adesão política da Venezuela ao Mercosul em 2012, por exemplo, foi um erro da maior gravidade, assim como a incorporação “flexível” da Bolívia e do Equador (não acabadas), em detrimento da necessária coesão interna em torno dos requerimentos estatutários do Artigo 1º do Tratado de Assunção. Apesar de um novo clima de entendimentos entre os seus dois membros principais, não parece haver condições de avançar decisivamente na superação dos atuais entraves a uma maior inserção do Mercosul não apenas na economia global, mas na simples coordenação econômica regional, com vistas a fazer avançar o caminho que seria o da sua vocação natural: ser o eixo da integração econômica sul-americana.

Ainda que o termo liderança seja uma espécie de tabu diplomático em um continente sempre cioso das soberanias nacionais, parece inegável que caberia ao Brasil tomar a frente de um processo de convergência gradual em direção a esse objetivo maior.

Ainda que o termo liderança seja uma espécie de tabu diplomático em um continente sempre cioso das soberanias nacionais, parece inegável que caberia ao Brasil tomar a frente de um processo de convergência gradual em direção a esse objetivo maior. A via dos acordos “minilateralistas” da ALADI parece ser muito modesta para realizar esse projeto ambicioso da integração regional, tanto a física, quanto a econômico-comercial, como vislumbrado anteriormente no projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA), lançado por FHC em 2000, quanto na natimorta ALCSA – o proposto (pelo Brasil) acordo de livre comércio da América do Sul, estrangulado na origem pelo projeto americano da ALCA, depois implodida pelo próprio Brasil de Lula 1, acompanhado de seus companheiros Néstor Kirchner, da Argentina, e Hugo Chávez, da Venezuela –, ou ainda a retomada dos objetivos da vertente da infraestrutura da antiga União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo renascimento em boas

condições ainda parece duvidoso. Projetos diplomáticos brasileiros nessa direção seriam positivos, mas o afastamento voluntário a que o país foi conduzido pela sua própria antidiplomacia presidencial, nos últimos anos, torna mais difícil esse empreendimento, uma vez que, no intervalo, os demais países foram adotando soluções *ad hoc*, alguns de maneira conjunta – como no caso da Aliança do Pacífico –, outros de forma individual.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não seria suficiente para a empreitada, nem seria desejável que ele fosse acionado exclusivamente como financiador de obras de grande porte na região, ou tampouco o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), no âmbito do Mercosul, uma tentativa de fazer do Brasil uma espécie de Alemanha para a consecução do duvidoso objetivo de “superação de assimetrias” no bloco. Um mínimo de coordenação multilateral entre governos e agências de fomento recomendaria ser melhor, e mais factível e necessário tecnicamente, associar entidades como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) em um novo redesenho do antigo projeto da IIRSA, ou seja, um novo plano de investimentos físicos, com discussão aberta sobre eventuais mudanças nos marcos regulatórios dos diversos países interessados nesse tipo de grande empreendimento. A China decidiu empreender por si própria a sua nova Rota da Seda, mas ela está mais bem ajustada aos requerimentos de conexões relevantes na Ásia Central e do Sul do que a continentes distantes, a despeito de ofertas tentadoras feitas na própria região da América do Sul.

Por outro lado, a reconstrução da UNASUL e um novo ativismo do Brasil na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) não ajudariam muito, pois que a retórica, nesses grandes organismos de consulta e coordenação, tende a ultrapassar as realizações concretas de projetos bem concebidos com base em um perfeito conhecimento do terreno por órgãos já dotados de ampla experiência na seleção de projetos, nos estudos de factibilidade e no próprio financiamento a longo prazo.

BILATERALISMO ATIVO SIGNIFICA TER “RELAÇÕES ESTRATÉGICAS” COM TODOS?

A progressiva facilitação e intensificação dos contatos diretos entre líderes políticos estimulou certa banalização das “relações estratégicas” entre Estados exibindo entre si certo nível de relações políticas, comerciais e de cooperação em diversos domínios, daí esse *upgrade* conceitual no plano bilateral. Tal elevação é uma espécie de derivação da conhecida ironia orwelliana, segundo a qual “todas as nações são

iguais, mas algumas são mais iguais do que outras”. O Brasil não ficou imune a essa tendência nos últimos anos, e as iniciativas não são exclusivamente decorrentes de um desejo exclusivo de sua diplomacia, mas também podem incorporar a vontade de alguns grandes parceiros de consolidar laços comerciais, ou atender às suas considerações próprias, de natureza política global.

Tais “amizades” bilaterais – que também se manifestam em determinados grupos ou associações de países “*like-minded*”, como os BRICS – precisariam, contudo, guardar certa coerência entre si. Por exemplo, a preeminência bilateral da China na balança comercial não deveria tolher a importância dos bons laços que o Brasil sempre manteve com os países da Europa ocidental e com os EUA, inclusive e principalmente no terreno dos valores e princípios, tal como defendidos por sua diplomacia ao longo das mais diversas orientações de política externa que buscaram preservar a autonomia da nação na definição dessas “relações estratégicas” – como tem sido o caso desde a era do Barão. A única grande ruptura com tal postura foi justamente representada pela diplomacia bolsonarista recém-encerrada, cuja diretiva principal, ainda antes de seu início, foi uma estreita aliança com os Estados Unidos, na verdade, uma vergonhosa submissão do presidente Bolsonaro ao então presidente Donald (“I love you”) Trump.

O atual governo de Lula 3 já afirmou, claramente, desejar a volta da “diplomacia ativa e altiva” dos primeiros mandatos, ou seja, manter laços de cooperação, de estreita amizade e, por coincidência, “relações estratégicas” com diversos grandes parceiros, não apenas aqueles tradicionais em nossa história das relações exteriores, mas também alguns mais recentemente adquiridos. Na perspectiva, justamente, dos princípios e valores da sua diplomacia tradicional, de defesa da Carta da ONU, das normas mais elementares do Direito Internacional, assim como da promoção da democracia e dos direitos humanos, surgem dúvidas quanto à orientação de “tratar com carinho” ditaduras reconhecidas como Cuba e Venezuela (incluindo talvez a Nicarágua), assim como compreendem-se mal as hesitações no caso da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, um caso típico de violência de grande potência contra um vizinho mais fraco. Mesmo o Estado Novo não reconheceu as usurpações nazistas contra vizinhos invadidos, sem qualquer provocação, ou a violenta incorporação stalinista dos três Estados bálticos à União Soviética (com os quais relações diplomáticas foram mantidas até o início dos anos 1960).

No plano mais conceitual, de definição das grandes orientações da nova política externa, que recolhe quase todas as opções da antiga, não se pode deixar de reconhecer que a própria noção de um “Sul Global” nega o universalismo e o ecumenismo sempre exibidos pela política externa desde muitas décadas e tende a eternizar uma divisão classista que não condiz com a pretensão do Brasil a ser

uma potência regional com interesses globais. Tal incongruência não deixa de ser um anacronismo em tempos de globalização e parte da noção equivocada de que esse tal de Sul Global – cujos contornos são diáfanos, a menos de englobar todos aqueles que não ingressaram na OCDE (mas vários já o fizeram) – teria objetivos semelhantes ou similares em suas respectivas agendas, em um confronto imaginado com um “Norte” pretensamente hegemônico, mas também indefinido quanto aos seus objetivos globais.

O mesmo se poderia aplicar ao conceito de “multipolaridade”, tão frequentemente citado como objetivo da antiga e da nova política externa, começando pelo fato de que essa expressão, em sua dimensão concreta, não parte dos desejos expressos de quaisquer grandes e médias potências, mas depende de itinerários desiguais de desenvolvimento econômico, cuja expressão material mais evidente é a capacitação primária em “projeção de poder”, ou seja, dotação em fatores concretos de poderio bélico, financeiro, tecnológico e comercial, que não podem ser alterados no simples jogo da diplomacia. Associada a essa noção vem a aspiração, ainda mais difusa, quanto à construção de uma “nova ordem mundial”, tanto política quanto econômica, que seria uma das consequências da tal de “multipolaridade”, aplicada, por exemplo, à reforma da Carta da ONU e à inclusão de novos membros em seu Conselho de Segurança. A justificativa é normalmente apresentada como sendo a necessária “democratização das relações internacionais”, passando por cima do fato de que ela representaria, tão somente, a ampliação parcial – e limitada, ou seja, sem direito de veto – da “oligarquia” que hoje preside à formulação e implementação da agenda global.

Em que medida “relações estratégicas” com “gregos e troianos” (...) servem da maneira mais adequada aos interesses nacionais do Brasil, pela via de uma “neutralidade” que é, ao que parece, partilhada pelo “resto do mundo”, inclusive dois parceiros dos BRICS?

Em que medida “relações estratégicas” com “gregos e troianos” – no momento em que se aprofunda uma aparente fissura entre, de um lado, o bloco que alguns chamam depreciativamente de “Ocidente” e, de outro, os contestadores de sua hegemonia sobre os assuntos do mundo, isto é, as duas grandes autocracias da Eurásia – servem da maneira mais adequada aos interesses nacionais do Brasil, pela via de uma “neutralidade” que é, ao que parece, partilhada pelo “resto do mundo”, inclusive dois parceiros dos BRICS? A diplomacia brasileira tem se esmerado, desde

o início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, em fevereiro de 2022, em manter uma alegada postura de “equilíbrio” na votação de decisões dos principais órgãos da ONU, o Conselho de Segurança, a própria Assembleia Geral e o Conselho de Direitos Humanos, condenando a invasão, apelando a uma solução pacífica do conflito – como se ele fosse recíproco e proclamado segundo as leis da guerra –, mas se negando a aplicar sanções contra a Rússia (como feito pelo “Ocidente”) ou fornecer armas ou outros equipamentos de defesa à Ucrânia.

As “relações estratégicas” no âmbito dos BRICS, não apenas no tocante à Rússia – grande fornecedora de fertilizantes ao Brasil –, mas especialmente em relação à China, bem mais “solidária” à Rússia do que tinha proclamado, de maneira inconsequente, o presidente Bolsonaro em sua inoportuna visita a Putin pouco antes da “operação militar especial”, têm um grande peso, no momento atual, na postura de neutralidade do Brasil em face de um dos mais graves conflitos desde o final da Segunda Guerra, embora por motivos diferentes daqueles do governo anterior. Os próximos meses, com o provável aprofundamento da guerra, testarão a postura da diplomacia lulopetista, inclusive na medida em que os crimes de guerra das forças russas na Ucrânia entrarem com maior ênfase na agenda das principais organizações onusianas, sem esquecer que o próprio Putin pode ser acusado de crime contra a paz. Que tipo de relação poderia Lula manter com o dirigente russo no caso do previsto agravamento da situação humanitária geral na Ucrânia, país com o qual o Brasil mantém relações diplomáticas normais, mas para o qual o atual governo já se recusou a vender equipamentos bélicos defensivos? Essa questão permanece em aberto e constituirá, junto com a reforma do Mercosul, um dos temas mais sensíveis e complexos não só para a política externa do governo, mas para a própria diplomacia do presidente Lula.

ONDE FOI PARAR O “LIVRO BRANCO” DA POLÍTICA EXTERNA? QUE TAL RESGATÁ-LO?

No início de 2014, ou seja, ainda no curso do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o Itamaraty, por iniciativa do então chanceler Mauro Vieira, tomou a iniciativa de efetuar um exercício de reflexão a propósito de diversos temas de relações exteriores, selecionados e realizados no quadro de uma série de encontros, os *Diálogos de Política Externa*, congregando diplomatas, funcionários públicos, acadêmicos, representantes do mundo empresarial e da chamada sociedade civil. As reflexões e sugestões registradas nesses encontros foram transcritas e serviram de elementos constitutivos para um *Livro Branco da Política Externa*, que chegou a ser composto em meados de 2014, mas, por decisão nunca devidamente explicada, foi colocado na gaveta e nunca liberado publicamente. Dentre os vários temas de política externa

examinados exaustivamente figuravam, entre outros: o Brasil, a América do Sul e a integração regional; as relações do Brasil com países desenvolvidos; a diplomacia Sul-Sul; o Oriente Médio; bem como, um tema caro à diplomacia do PT, as perspectivas da nova governança mundial e os desafios que daí decorreriam para o Brasil.

Cabe lamentar que esse “Livro Branco” da diplomacia brasileira não tenha sido divulgado, pois que ele poderia ter ajudado na formulação e execução da diplomacia do segundo governo Dilma Rousseff, ainda que efêmero (e dominado por questões mais prosaicas de administração financeira). Mas se tratou de um exercício válido, ainda que marcado, naquela época, pela diplomacia partidária que ele deveria sustentar, e que poderia ser retomado pelo mesmo chanceler, mesmo se em novas bases, ou seja, um governo que se apresenta como de coalizão (mas com a política externa estreitamente vigiada pelo PT). Ele serviria, assim como documentos similares da área militar – tratando de defesa e segurança do Brasil –, para efetuar um mapeamento detalhado de todas as áreas de trabalho da diplomacia brasileira e para levantar todas as questões que exigiriam um tratamento especial da diplomacia profissional, em conjunção com outras agências do governo, com instituições públicas, com a academia e ONGs setoriais. Não se trata, exatamente, de definir uma “grande estratégia diplomática” para o Brasil – a exemplo de alguns exercícios feitos em determinados países, seja na área acadêmica, ou mesmo no âmbito oficial. Um subsídio documental dessa qualidade, preparado a partir de contribuições da sociedade e das esferas governamentais, seria muito útil para colocar a política externa em novas bases, efetivamente nacionais, emergindo de um exercício democrático de consulta ampla aos diferentes atores que interagem com o governo no âmbito das relações exteriores.

O presidente, qualquer presidente, não precisa ser um especialista em política externa – salvo se ele sair dessa corporação ou, sendo “paisano”, tiver grande intimidade com a área, como já foi o caso no Brasil – e pode, teoricamente, ser levado a certa impulsividade em iniciativas de grande escopo, em frentes de trabalho ainda não suficientemente identificadas pela diplomacia profissional ou não examinadas detidamente pela tecnocracia de outras áreas do governo.

Um novo ciclo de “diálogos sobre a política externa” e um eventual Livro Branco daí resultante teriam um mérito adicional: o de limitar os perigos do excesso de diplomacia presidencial, que é sempre um problema, como sabem os especialistas. O presidente, qualquer presidente, não precisa ser um especialista em política externa – salvo se ele sair dessa corporação ou, sendo “paisano”, tiver grande intimidade com a área, como já foi o caso no Brasil – e pode, teoricamente, ser levado a certa impulsividade em iniciativas de grande escopo, em frentes de trabalho ainda não suficientemente identificadas pela diplomacia profissional ou não examinadas detidamente pela tecnocracia de outras áreas do governo. O mesmo – ou seja, iniciativas de projetos externos dotados de certa atratividade “popular”, mas carentes de embasamento técnico – pode ocorrer no caso de um chanceler político, mas ele estará estreitamente cercado pelos profissionais da diplomacia, que saberão guiá-lo no formato e no conteúdo apropriados à memória da diplomacia e adequados aos demais compromissos externos do país. Um exercício desse tipo pode servir, igualmente, para lançar projetos de grande escopo que, justamente, podem servir aos objetivos talvez grandiosos da diplomacia presidencial, mas já dotados de um mínimo de consistência analítica, de factibilidade operacional e de coerência com as demais prioridades da nova política externa e da própria política geral do governo.

Uma avaliação preliminar das condições sob as quais se exercerá a nova política externa permitiria constatar que os grandes desafios ao Brasil no plano externo não derivam, finalmente, de um cenário internacional mais ou menos favorável às pretensões brasileiras, mas sobretudo de uma adequada preparação no plano interno e de um enfrentamento realista e corajoso dos principais problemas na frente doméstica. Como no campo da política ambiental, por exemplo, ou ainda em diversos outros temas sensíveis de direitos humanos, de combate às desigualdades e à discriminação – de natureza racial, étnica, de gênero, ou qualquer outra –, o trabalho principal a ser feito é o próprio dever de casa. Mas, mesmo nos temas tipicamente “diplomáticos” – como o Mercosul; a integração regional na América do Sul; a extensa geografia do Itamaraty no campo da emigração e dos expatriados; e também as relações com a China e com os demais parceiros preeminentes na área externa, sejam os BRICS ou a UNASUL e demais esquemas regionais e a eventual acessão na OCDE –, muito do trabalho a ser conduzido pelos diplomatas depende, basicamente, de uma preparação interna nas demais esferas de governo (política aduaneira, tributação, normas técnicas e medidas regulatórias de maneira geral).

Existem ainda muitos imponderáveis quanto ao desenvolvimento efetivo da política externa do Brasil sob Lula 3, que só o tempo poderá desvelar. Ela parece refletir algumas das características da “diplomacia ativa e altiva” do período anterior, mas passou agora a confrontar novos contextos, nos planos regional e mun-

dial, significativamente mudados em relação aos que vigoravam ao início dos anos 2000. A tendência de muitos analistas – tanto jornalistas quanto acadêmicos – pode ser a de utilizar certos paradigmas do período anterior para avaliar a política externa dos próximos anos à luz da diplomacia presidencial conduzida de 2003 a 2010, o que se pode revelar frustrante, não exatamente em função da postura do presidente, mas mais exatamente em virtude de um cenário internacional ainda em mutação. Parafraseando a confusa frase do ex-secretário da Defesa americano em 2002, pode-se estar num ambiente de “conhecimentos desconhecidos”; surpresas certamente advirão nas novas condições da política internacional nesta terceira década do século XXI. ■

Brasília, 8 de fevereiro de 2023.

Referências bibliográficas

Agência Brasil. 2020. “Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na 75ª Assembleia Geral da ONU”. *Agência Brasil*, 22 de setembro de 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-09/veja-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-75a-assembleia-geral-da-onu>.

Agência Brasil. 2023. “Mensagem do governo é de esperança e reconstrução, diz Lula”. *Agência Brasil*, 1º de janeiro de 2023. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/mensagem-do-governo-e-de-esperanca-e-reconstrucao-diz-lula>.

com.br/politica/noticia/2023-01/mensagem-do-governo-e-de-esperanca-e-reconstrucao-diz-lula.

Almeida, P. R. 2022a. “Rupturas e continuidades na política externa brasileira, 1985-2023: vicissitudes da diplomacia no Brasil”, *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Dez). Publicado online na seção Análises de Conjuntura. <https://cebri.org/revista/br/artigo/54/rupturas-e-continuidades-na-politica-externa-brasileira-1985-2023>).

Almeida, P. R. 2022b. "A grande ilusão do Brics e o universo paralelo da diplomacia brasileira". *Diplomatizzando*, 28 de abril de 2022. <https://diplomatizzando.blogspot.com/2022/04/a-grande-ilusao-os-brics-e-o-universo.html>.

Brasil. 2023. Estrutura do Governo. *Controladoria-Geral da União*. https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F154978%2F1674568989Oficina_-_Panorama_da_Nova_Estrutura_do_Governo_Federal_-_2023.01.24.pdf?utm_campaign=ebook_rpp_panorama_nova_estrutura_do_governo_federal&utm_medium=email&utm_source=RD+Station.

Brasil. 2023. "Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023". *Ministério das Relações Exteriores*, 2 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.

Florencio, S. A. e L. 2023. "O resgate do Mercosul – virtudes políticas, vícios econômicos". *Revista Interesse Nacional*, 6 de fevereiro de 2023. <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/sergio-abreu-e-lima-florencio-o-resgate-do-mercosul-virtudes-politicas-vicios-economicos/>.

Gabinete de Transição Governamental. 2023. *Relatório final*.

Guimarães, F. de Sá, D. Cordeiro Moreira, I. Dutra de Oliveira e Silva & A. C. Raposo de Mello. 2023. "Conspiracy Theories and Foreign Policy Narratives: Globalism in Jair Bolsonaro's Foreign Policy". *Latin American Perspectives*. <https://doi.org/10.1177/0094582X221147504>

Poder360. "Mauro Vieira: discurso de posse como ministro das Relações Exteriores". *Vídeo do YouTube*, 51:33. Transmitido ao vivo em 2 de janeiro de 2023. <https://www.youtube.com/live/RGvxKn15cSw>

Seixas Corrêa, L. F. 2011. *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011*. Brasília: FUNAG.

UOL. 2022. "Leia a íntegra do discurso de Jair Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU". *Notícias UOL*, 20 de setembro de 2022. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/20/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-onu.htm>.

Verdêlio, Andreia. 2019. "Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU". *Agência Brasil*, 24 de setembro de 2019. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>.

Verdêlio, Andreia. 2021. "Confira discurso do presidente na Assembleia Geral da ONU". *Agência Brasil*, 21 de setembro de 2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-09/presidente-faz-discurso-na-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>.

Como citar: Almeida, Paulo Roberto de. 2023. "Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 58-78.

To cite this work: Almeida, Paulo Roberto de. 2023. "Diplomacy Perspectives in the Third Lula Administration, 2023-2026." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 58-78.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.03.58-78.pt>

Recebido: 9 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 17 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

A dialética da política externa de Lula 3.0

Maria Regina Soares de Lima

Resumo: O texto analisa a trajetória recente da política externa brasileira (PEB), argumentando que no governo Lula 3.0 ela não representa uma continuidade com o passado, mas uma resposta à antítese bolsonarista. Analisa as principais iniciativas da nova PEB, calcadas na revogação do passado recente e na reconstrução dessa política, com base no legado progressista e face aos novos desafios internacionais e domésticos atuais.

Palavras-chave: política externa; governo Bolsonaro; governo Lula.

The Lula 3.0 Foreign Policy Dialectic

Abstract: The text analyzes the recent trajectory of the Brazilian foreign policy, arguing that in the Lula 3.0 administration it does not represent a continuity with the past, but a response to the *bolsonarista* antithesis. It analyzes the main initiatives of the new foreign policy, based on a repeal of the recent past and on policy reconstruction, based on a progressive legacy, and in the face of the new international and current domestic challenges.

Keywords: foreign policy; Bolsonaro administration; Lula administration.

A vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de outubro de 2022 representou pelo menos duas novidades no que tem sido a tônica das eleições presidenciais desde a Nova República. Em primeiro lugar, destaca-se a formação de uma frente ampla no segundo turno da candidatura de Lula da Silva, inicialmente apoiado por uma coligação de partidos de esquerda e centro-esquerda; em segundo, a primeira derrota de um governo incumbente em sua tentativa de reeleição. Tendo em vista a diferença de apenas dois milhões de votos entre os dois candidatos, as condições estariam indicando um contexto de relativa incerteza no futuro imediato. Por um lado, pela novidade de um governo do Partido dos Trabalhadores reunindo forças políticas distintas entre si; por outro, pela expressiva votação do governo incumbente, em uma demonstração de que a extrema-direita deitou raízes em parte da sociedade brasileira, uma herança maldita do governo de Jair Bolsonaro.

Tais condições recomendam aos analistas relativo cuidado na elaboração de cenários possíveis das condições de governança do novo governo e, em particular, das orientações das diversas políticas públicas que serão implementadas pelo governo Lula 3.0, entre elas, a política externa, objeto deste artigo.

Com esse *caveat*, creio que o método dialético nos ajudaria a desenhar o que poderia ser a política externa de Lula 3.0 e, em especial, seus principais desafios internos e externos. Não

...creio que o método dialético nos ajudaria a desenhar o que poderia ser a política externa de Lula 3.0 e, em especial, seus principais desafios internos e externos. (...) A meu ver, o uso metodológico da tríade — tese, antítese e síntese — incorpora o dinamismo e as contradições na análise da trajetória da política externa. O que pode ser aventado como a política externa de Lula 3.0 só pode ser delineado a partir de uma lente conceitual que incorpore as rupturas e as contradições na sua trajetória.

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

tenho a pretensão de inovar teoricamente a partir do uso da dialética na análise de política externa. Gostaria de enfatizar que os processos históricos não são lineares, e elementos contraditórios modificam trajetórias em curso. Um dos problemas com o uso dos modelos de dependência de trajetória é enfatizar as continuidades, e eventuais descontinuidades são consideradas externas ao modelo de análise. O tema da continuidade da política externa, acentuado pelas suas características institucionais, foi, durante algum tempo, uma premissa na análise dessa política. Rupturas e contradições estariam ausentes na trajetória da inserção internacional do país. Por outro lado, o uso mais recente de modelos de análise de políticas públicas, sem uma adaptação às condições específicas da política externa, também pode contribuir para uma análise mais estática da dinâmica internacional do país. A meu ver, o uso metodológico da tríade – tese, antítese e síntese – incorpora o dinamismo e as contradições na análise da trajetória da política externa. O que pode ser aventado como a política externa de Lula 3.0 só pode ser delineado a partir de uma lente conceitual que incorpore as rupturas e as contradições na sua trajetória. Em seguida, apresento alguns dos principais desafios, internacionais e domésticos, da política externa 3.0 no contexto atual.

TESE: OLHANDO PELO RETROVISOR

Em 30 de outubro passado, logo após a confirmação da sua vitória, em seu primeiro pronunciamento à nação, Luiz Inácio Lula da Silva declarou que a política externa iria mudar drasticamente. Contudo, tão logo foi anunciado seu ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, foi dado início, na mídia *mainstream* e por parte de alguns analistas, a especulações de um cenário de retorno da política externa de Lula 3.0 ao leito da “política externa ativa e altiva” de Lula 1.0 e 2.0. Em certo sentido, alguns movimentos anteriores à escolha do último chanceler de Dilma Rousseff poderiam dar a indicação de que haveria, de fato, um retorno ao *status quo ante*.

O programa de governo da Coligação Brasil Esperança (PT, PSB, PC do B, PV, PSOL, Rede, Solidariedade, Avante e Agir) – *Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil: Lula Alckmin, 2023-2026* – enfatizou, em primeiro lugar, a condição de isolamento internacional do país e seu principal objetivo de reinserir o Brasil no mundo. Defendeu o retorno do país como protagonista global e defensor de uma política externa “ativa e altiva”, a autodeterminação dos povos e o compromisso com o multilateralismo. Também foi reforçada a ênfase à política regional e ao fortalecimento das instâncias de cooperação regionais abandonadas pelo governo Bolsonaro (Winter 2022). O mesmo compromisso com a integração regional foi enfatizado em seu discurso, tão logo proclamada sua vitória, assim como

o compromisso com a mudança da política climática e ambiental brasileira e a reinserção do Brasil como protagonista global nesta área e nas outras em que teve atuação relevante no passado. A participação de Lula na COP 27, em novembro, antes mesmo de sua posse, representou, simbolicamente, o retorno do Brasil ao mundo. Seu discurso naquela ocasião foi um dos eventos mais aguardados da conferência. Na ocasião, o presidente eleito teve encontros bilaterais com as principais lideranças mundiais, em particular EUA e China, além de representantes da sociedade civil, de movimentos sociais e lideranças indígenas.

A despeito de todas as novidades nas declarações e ações do governo eleito, ressaltando-se o claro compromisso com as agendas climáticas e ambientais, no plano doméstico e no internacional, a mídia convencional preferiu ressaltar a continuidade da política externa de Lula 3.0 com as de Lula 2.0 e Lula 1.0, em especial os objetivos de “grandeza” e protagonismo global, tão criticados no passado, a partir da avaliação negativa de uma atuação pautada pelo “*punching above its weight*”. A velha antipatia dos veículos de comunicação com respeito a Lula e ao PT se manifestou na crença do retorno da política “ideológica” do partido no que se refere à vizinhança regional e aos países do Sul em geral.

O olhar pelo espelho retrovisor foi também estimulado quando da escolha dos cinco primeiros ministros de Lula 3.0, em 9 de dezembro passado, em que Mauro Vieira foi escolhido para as Relações Exteriores, juntamente com Fernando Haddad, da Fazenda; José Múcio, da Defesa; Flávio Dino, da Justiça e Segurança Pública, e Rui Costa, da Casa Civil. Ao destacar a nomeação prévia desses cinco ministros, Lula da Silva indicou que tais escolhas seriam exclusivamente suas e não entrariam na cota do PT e dos partidos da frente ampla, cabendo a estes participação na indicação dos 32 ministros restantes (Conjuntura Latitude Sul 2022a). Também se evidenciou que o ex-chanceler Celso Amorim, artífice da “política ativa e altiva”, teria função de assessoria internacional diretamente vinculada à presidência da República.

Apesar da ênfase no retorno ao passado ter sido uma narrativa amplamente difundida, o equívoco de se olhar pelo espelho retrovisor na análise de eventos dinâmicos é que o *status quo* nunca retorna ao que era antes. A realidade é dinâmica, e as condições iniciais não se mantêm idênticas – estão em permanente mudança, como veremos mais adiante.

ANTÍTESE: CASULO ISOLACIONISTA E RETROCESSO

Do meu ponto de vista, a política externa do governo Bolsonaro representa um ponto fora da curva nas políticas brasileiras desde, pelo menos, o pós-Segunda Guerra.

Partindo da chave de leitura do tema do *atraso* do Brasil com relação à Europa, núcleo da civilização, as elites periféricas, no século XIX, conceberam dois modelos para a modernização do país: a cópia pura e simples dos costumes e das instituições europeias ou a adaptação delas às condições brasileiras. Essas duas perspectivas, duas ideologias em pugna na modernização do país, foram representadas, respectivamente, pelos liberais, também conhecidos como Luzias, e os conservadores, chamados de Saquaremas.¹

No século XX, depois da Segunda Guerra, o atraso foi traduzido, pelas elites, como a condição de *subdesenvolvimento* do país, em um contexto internacional marcado pela Guerra Fria, pela descolonização das ex-colônias afro-asiáticas e por um contingente expressivo de países em desenvolvimento que passam a integrar a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, o objetivo da modernização, na perspectiva das elites, foi concebido como a aspiração de alcançar (*catch up*) os países desenvolvidos. A divisão anterior entre liberais e conservadores se transmutou, a partir de então, em *como* alcançar os desenvolvidos.

Tal como no século XIX, duas ideologias ou doutrinas de política externa passaram a dividir as elites no contexto da Guerra Fria. Na política doméstica, a coalizão liberal-conservadora partia da defesa dos valores liberais na economia e, no plano externo, argumentava pelo alinhamento incondicional ou pragmático aos EUA. Por estarmos situados na esfera de influência norte-americana, era muito custosa qualquer manifestação de neutralismo no eixo Leste-Oeste. Dessa forma, a segunda coalizão, a nacional-desenvolvimentista, propugnava meios alternativos de um projeto de modernização do país, com base na industrialização e uma política externa ativa, enfatizando não a divisão Leste-Oeste, mas sim a Norte-Sul. O Sul englobava os países em desenvolvimento na América Latina e os países recém-independentes na Ásia e na África. A autonomia se traduzia na busca por uma política externa independente, afeita à solidariedade com o Terceiro Mundo, à integração regional, ao apoio à descolonização e à autodeterminação, ao afastamento ou à diversificação com relação à potência hegemônica no Ocidente e ao equilíbrio como estratégia dominante.

O fim da Guerra Fria reconfigurou os alinhamentos internacionais, permanecendo, contudo, as linhas mestras da antiga divisão sobre os modelos de desenvolvimento e de política externa. A coalizão neoliberal, de direita e centro-direita, se concentrou na implementação das reformas estruturais, privatização, abertura econômica, desregulamentação, redução do papel do Estado, defesa do regionalismo aberto, adesão incondicional às normas internacionais e em uma política de

1. As categorias *cópia* ou *adaptação* no pensamento político brasileiro no século XIX são de Christian Lynch. Para sua utilização como matriz para a elaboração de uma teoria crítica da política externa, ver Ives (2021).

projeção internacional com base na credibilidade do país. Por sua vez, a coalizão social-desenvolvimentista, de esquerda e centro-esquerda, buscou aprofundar o desenvolvimento industrial, adotou uma política econômica com maior coordenação do Estado, uma ativa política de inclusão social, uma estratégia internacional de autonomia e diferenciação nas parcerias, regionalismo ativo, cooperação Sul-Sul, maior protagonismo em temas geopolíticos globais e o aumento do poder decisório dos países do Sul no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI). A participação em iniciativas como a dos BRICS era considerada pela coalizão social-desenvolvimentista como alternativa potencial face ao monopólio de *facto* dos EUA e da União Europeia nas arenas de governança econômica global.

O período de domínio na disputa política nacional entre PSDB e PT de 1995-2003 e 2003-08/2016, respectivamente, exemplifica essa competição por projetos alternativos de política doméstica e de política externa. As diferenças doutrinárias, ideológicas e de estratégia internacional dominante continuavam a se manifestar, sobretudo em relação a *como* alcançar os países desenvolvidos.

Por que a política externa de Bolsonaro foi uma ruptura com esse padrão e por que ele pode ser considerado um *outlier* na trajetória da política externa? Basicamente, porque, apesar da defesa enfática da aproximação com o Norte, o objetivo de alcançar os países desenvolvidos, que guiou praticamente toda a inserção internacional do país desde o pós-Segunda Guerra, foi abandonado. O principal objetivo de Bolsonaro sempre foi garantir seu projeto de poder (e de sua família), por meio de sua perpetuação no poder. Para tanto, esteve consistentemente empenhado em manter acesa sua base de apoiadores fiéis, o “bolsonarismo” raiz, segmento mais radical e negacionista de sua base eleitoral, e em garantir benesses a um conjunto de interesses setoriais que contribuíram para sua eleição. Destaco, aqui, o agronegócio, as igrejas neopentecostais, os militares (em especial os de baixa patente), as polícias militares e civis, a bancada da bala, as milícias, os grileiros, madeireiros e mineradores.²

Essa ocupação do Estado por setores de seu eleitorado, inclusive por um número expressivo de militares, foi acompanhada pelo desmonte das políticas públicas e pela incapacitação funcional e operacional de burocracias altamente profissionalizadas em ministérios como das Relações Exteriores, da Saúde, do Meio Ambiente e da Educação, que passaram a implementar políticas de acordo com os projetos pessoais de Bolsonaro e seus apoiadores. O MRE, em especial, sobretudo enquanto o Itamaraty foi comandado por Ernesto Araújo – um dos principais intérpretes das ideias de extrema-direita de Olavo de Carvalho –, não

2. Para a análise da política externa a partir desta premissa do interesse primordial de manutenção no poder do governo Bolsonaro, ver Lima e Albuquerque (2022).

apenas promoveu uma verdadeira caça às bruxas contra aqueles não alinhados ao pensamento oficial, como primou pela subordinação às orientações e posições de Trump. Essa expressão máxima da ideologia negacionista manifestou-se, em especial, nos campos da agenda climática e da saúde, na crítica ao globalismo e às instituições multilaterais, na constante proclamação do perigo comunista e chinês e na denúncia da influência chinesa na Organização Mundial da Saúde (OMS). Com a derrota de Trump e a exoneração de Ernesto Araújo, a política externa adotou um perfil mais moderado com o novo chanceler em uma tentativa de contenção de danos, face a uma conjuntura internacional adversa com a vitória de Biden nos EUA (Lima & Albuquerque 2022).

Retomo, aqui, o argumento de que o objetivo de perpetuar seu projeto de poder, pela reeleição ou mesmo outros meios, foi o principal objetivo do governo Bolsonaro durante todo o seu mandato. Para tanto, sua política externa não foi estratégica, já que abandonou o objetivo de *catch up*, que pautou a política externa desde o fim da Segunda Guerra e passou a ser concebida como um instrumento para consolidar seu projeto familiar de poder.

Todas as vezes que Bolsonaro se sentiu pressionado, como por ocasião da CPI da Covid, declarações à imprensa e gestos de política externa foram utilizados para desviar a atenção, à revelia dos interesses brasileiros, a exemplo das intempestivas críticas à China, principal parceiro comercial do Brasil e principal fornecedor de insumos para fabricação de vacinas. O que podia parecer uma irracionalidade passa a fazer sentido, uma vez que não ter uma orientação consistente de política externa foi uma escolha política para que esta fosse, de forma flexível e errática a depender das circunstâncias, um instrumento de seu projeto de poder.

Bolsonaro pode ser, assim, caracterizado como a antítese não só da política externa “altiva e ativa” dos governos do PT, como também da política de “credibilidade” dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Ainda que a pequena distância temporal não nos autorize a conclusões definitivas sobre o significado do governo Bolsonaro, algumas certezas podem ser alinhadas. Uma delas é a capacidade destrutiva que pode causar a novidade de um governo de extrema-direita no poder, em relativamente pouco tempo, às instituições políticas, à sociedade, à cultura política e à imagem internacional do país. No plano global, a atuação perversa e desastrosa de Bolsonaro, o “Trump dos trópicos”, relegou seu autor à condição de pária internacional, inclusive em arenas multilaterais nas quais, tradicionalmente, a política externa trafegou com extrema destreza e admiração dos demais participantes – meio ambiente e clima; saúde; integração regional; direitos humanos. A título de exemplo, após a conclusão, o relatório final da CPI da Covid foi enviado ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e, ainda que de forma simbólica, o Tribunal

Permanente dos Povos (TPP) condenou Jair Bolsonaro por crimes contra a humanidade cometidos durante a pandemia.

Uma questão permanece em aberto. Pode a política externa de Bolsonaro ser caracterizada por uma orientação isolacionista do mundo?³ Investigações correntes sugerem um ativo relacionamento da família Bolsonaro com os movimentos de extrema-direita internacionais, com um leve predomínio da relação com a corrente extremista norte-americana coordenada por Steve Bannon.⁴ Bolsonaro envolveu a política externa em um casulo isolacionista, mas, simultaneamente, desenvolveu laços fortes com os governos e movimentos da extrema-direita que atuam globalmente. Juntamente com o desmonte da política externa, essa ligação com setores da extrema-direita internacional também constitui parte da herança maldita do governo Bolsonaro para a inserção internacional do Brasil.

SÍNTESE: “REVOGAÇÃO” E RECONSTRUÇÃO

Com a derrota eleitoral de Jair Bolsonaro, e diante de tamanha destruição e desmonte do Estado e das políticas públicas, a palavra “revogação” entrou definitivamente para o léxico político brasileiro. A atuação do Gabinete de Transição, entre a vitória de Lula da Silva e sua posse em 1º de janeiro de 2023, marcou o compromisso do novo governo em extirpar a herança maldita e sinalizar um novo recomeço para o Brasil. Organizada em torno de 32 grupos de trabalho e com a participação de cerca de mil pessoas, do governo e da sociedade civil, a equipe de transição produziu, em cerca de 30 dias, a mais completa radiografia da situação do país. O mandato para os integrantes dos diversos grupos de trabalho (GTs), mais de 70% deles atuando voluntariamente, foi de proceder a uma avaliação dos programas de governo em curso, uma análise de atos normativos a serem imediatamente revogados, e à formulação de diagnósticos setoriais para a reconstrução das políticas públicas com vistas à produção das transformações prometidas pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva.⁵

No caso do GT da política externa, e não deve ter sido diferente nos demais, ocorreu uma projeção inversa da metáfora do espelho retrovisor. Tudo o que foi feito de ruim e aquilo que deixou de ser realizado pela política externa de Bolso-

3. Para uma genealogia do isolacionismo brasileiro, ver Feldman (2023). Nesta importante contribuição, o autor evidencia que a projeção internacional do Brasil, para além do hemisfério, não é um devaneio de grandeza, mas está fundamentada intelectualmente no pensamento internacional brasileiro.

4. Lynch & Cassimiro (2022, 26) desenvolvem o conceito de populismo reacionário e as origens ideológicas de uma experiência nova na história brasileira. Eduardo Bolsonaro representa a família junto ao grupo fundado por Steve Bannon.

5. O relatório final do Gabinete de Transição Governamental resume uma documentação extensíssima produzida pelos 32 GTs durante a transição. A sua divulgação plena, no futuro, será fonte riquíssima de informações para pesquisas sobre o desmonte do Estado brasileiro pelo governo Bolsonaro, bem como um material a ser utilizado na prestação de contas do governo que iniciou em janeiro de 2023.

naro serviram como espelho para se proporem as correções necessárias e projetar as medidas iniciais baseadas no programa de governo de Lula 3.0, com importantes novidades na execução da nova política externa. Em certo sentido, a oportunidade desta análise também serviu para avaliar o que não deu certo em Lula 1.0 e 2.0 e propor inovações e correções de rumo.

A reconstrução da política externa implicou, em um primeiro momento, na solução de urgências orçamentárias, como o equacionamento de dívida de cerca de R\$ 5 bilhões que deveriam ser pagos ainda no exercício de 2022, sob pena de o Brasil perder direito a voto em organismos internacionais como a ONU, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa situação lamentável é mais um exemplo da negligência com que o governo passado tratou a nossa diplomacia multilateral, tradicionalmente uma das áreas de atuação preferencial brasileira.

Também como parte do “revogaço”, o chanceler Mauro Vieira antecipou, em seu discurso de posse, o retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, implementado posteriormente com o comunicado enviado à ONU e à Organização Internacional para Migrações (OIM).⁶ Outras medidas prioritárias nessa área foram a retirada do Brasil do Consenso de Genebra e a revisão dos vistos humanitários a haitianos e afegãos. No plano regional, Lula anunciou em seus primeiros discursos o retorno do Brasil à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e a reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A normalização do relacionamento com a Venezuela também foi considerada prioritária, corrigindo o erro estratégico de Bolsonaro de isolar a Venezuela na região e torná-la objeto da disputa estratégica entre EUA, Rússia e China.

Em praticamente todas as áreas em que o Brasil teve protagonismo global elevado, seja saúde, meio ambiente, mudança climática, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, temas sociais e integração regional, assim como nas relações com os países africanos e na política de cooperação para o desenvolvimento, as posições brasileiras regrediram no último governo. A reconstrução não implica voltar ao que era antes, mas projetá-las em um novo contexto global, regional e doméstico de um governo comprometido com a mudança e a restauração da política externa brasileira. A agenda de clima e meio ambiente é um bom exemplo desse desafio.

Desde o programa de governo e do primeiro discurso de Lula ao ser eleito, ficou claro que a agenda ambiental-climática iria tornar-se o ponto central da atuação externa e de liderança do país. A primeira atividade oficial, ainda como presi-

6. O Brasil havia abandonado o acordo em 2019, com a alegação de que ele representava uma ameaça à soberania nacional.

dente eleito, foi justamente o comparecimento à COP 27, no Egito, onde reafirmou o compromisso ligado à proteção dos biomas, criticou a extração e o garimpo ilegais e defendeu medidas de combate à violência às populações indígenas. Juntamente com os presidentes Gustavo Petro, da Colômbia, e Gabriel Boric, do Chile, a política externa de Lula 3.0 terá a oportunidade de inserir a agenda climática e ambiental no centro da cooperação regional, já que, até agora, ela foi centrada em outros setores, como integração política, de defesa, energia e infraestrutura. Ao priorizar a pauta ambiental-climática, espera-se que a justiça social e a justiça climática possam se tornar conceitos centrais na agenda da integração sul-americana (Closs 2022).

O anúncio da realização de uma cúpula de países amazônicos, juntamente com a revitalização da OTCA, a intenção anunciada de o Brasil sediar a COP 30, em 2025, e a colocação da agenda climática como prioritária na presidência brasileira do G20, em 2024, anunciam não apenas a retomada dos compromissos internacionais, mas também uma nova orientação da integração regional na política externa de Lula 3.0. Ademais, a condição de país “megadiverso” pode assegurar ao Brasil um recurso estratégico para o desenvolvimento nacional e do planeta, bem como a legitimidade da condição de um *stakeholder de facto* no exercício de liderança na agenda de biodiversidade.

A criação anunciada de uma Autoridade Climática não foi ainda implementada, se é que será. Nomes centrais da agenda ambiental no Brasil, Marina Silva assumiu novamente o cargo de ministra do Meio Ambiente, e Izabella Teixeira foi nomeada para o Conselho do BNDES. Na reunião de Davos, em dezembro último, o Brasil estava representado por Fernando Haddad e Marina Silva. Ainda não está claro se haverá uma coordenação institucionalizada das relações transversais, origem da sugestão de criação da Autoridade Climática, com outras instâncias ministeriais, e se o MRE assumirá a representação diplomática em todas as negociações climáticas e ambientais. A meu ver, para uma modernização efetiva da agenda da integração regional, tradicionalmente afeta ao MRE, seria necessária a vinculação institucionalizada entre as distintas instâncias que atuam nos diversos espaços de governança policêntrica nos planos internacional, regional e doméstico.

DESAFIOS INTERNACIONAIS E DOMÉSTICOS

Um dos principais desafios internacionais é que a política externa 3.0 será implementada em um contexto bastante adverso em comparação aos dois períodos anteriores do governo Lula. A pandemia juntamente com a guerra na Ucrânia contribuíram para o aumento dos preços da energia e estimularam a inflação, em um contexto em que o mundo ainda sofre as consequências da crise global de

2008. A China encolheu sua participação no comércio global, afetando diretamente o Brasil. No plano geopolítico, a simultaneidade entre a rivalidade estratégica EUA-China e a guerra na Ucrânia estão mudando radicalmente o cenário que prevaleceu nas primeiras duas décadas dos anos 2000, quando se observou uma desconcentração de poder na direção dos grandes países do Sul.

Confesso uma certa dificuldade em concordar com a ideia de multipolaridade “benigna”, expressão usada à época para caracterizar aquele período. Sistemas multipolares tendem a ser instáveis porque não evitam ações unilaterais contra os mais fracos, como as duas décadas passadas evidenciaram nos comportamentos dos EUA e da Rússia. Também discordo da caracterização apressada da rivalidade estratégica EUA-China como uma nova Guerra Fria. Um contexto de Guerra Fria supõe uma polarização entre dois polos de poder em que aos atores de menor peso praticamente só resta a opção de alinhamento a um dos polos. No caso da bipolaridade da Guerra Fria, devido à intensidade do conflito ideológico, havia uma ligação direta entre as escolhas domésticas e as internacionais. O fim da Guerra Fria e do polo socialista desvinculou os âmbitos externo e interno. Nos BRICS, que não constituem um polo de poder propriamente dito, coexistem economias capitalistas de mercado, com graus diferenciados de coordenação estatal, e regimes políticos distintos, desde democracias liberais a regimes de partido único. A constituição dos BRICS seria impensável em um contexto de Guerra Fria.

Um exemplo da heterogeneidade é a Índia. O país é uma democracia liberal, atualmente sob um governo de extrema-direita, com uma economia coordenada pelo Estado e com ambição de autonomia tecnológica, inclusive nuclear. É membro dos BRICS e tem, simultaneamente, uma aliança estratégica com os EUA no campo nuclear. Também pertence ao Quad, aliança com EUA, Japão e Austrália para conter o avanço da China no Indo-Pacífico. Nada impede que a política externa brasileira 3.0 retome o projeto de autonomia e de equidistância entre as duas potências – EUA e China – de modo semelhante ao que fez no passado, nos anos 1930, entre EUA e Alemanha, aproveitando as eventuais contradições e possibilidades de barganha estratégica abertas nos respectivos relacionamentos bilaterais.

Um bom teste é o atual conflito entre Rússia e Ucrânia. A meu ver, a política externa 3.0 deve continuar com o posicionamento de manter a neutralidade

Um dos principais desafios internacionais é que a política externa 3.0 será implementada em um contexto bastante adverso em comparação aos dois períodos anteriores do governo Lula.

no conflito, como tem sido desde o início da intervenção russa, acompanhada da condenação veemente da invasão ao território ucraniano e consequente violação do princípio da não intervenção – um dos pilares da política externa desde a constituição da República – em todas as ocasiões em que a questão surgir no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, deve persistir na condenação das potências ocidentais, em especial os EUA e a União Europeia, que, por via do fornecimento de armamento militar pesado à Ucrânia, buscam a vitória militar pelo aniquilamento da Rússia. Ao assim procederem, prolongam a guerra, que chegou a uma situação de impasse pela impossibilidade de cada um dos dois lados se proclamar vencedor. Dada uma situação em que o aniquilamento militar passa a ser o único objetivo dos países ocidentais, eventuais negociações de paz não progridem, prolongando-se o *status quo* de conflito violento, ceifando a vida das populações civis. Na atual conjuntura geopolítica, manter a posição de neutralidade é necessário para garantir algum papel ao Brasil em uma eventual negociação de paz.

No âmbito doméstico, os desafios são ponderáveis. O governo Lula 3.0 inovou ao formar uma frente ampla de governo, agregando PSD e PMDB, de Simone Tebet, além de partidos de direita como o União Brasil. A escolha ministerial na política externa foi uma das áreas que Lula reservou para si, como vimos anteriormente, além de contar com Celso Amorim como assessor especial da presidência. Certamente algumas das iniciativas nesse campo não serão apreciadas pela ala mais conservadora da frente, ainda que grande parte das iniciativas de política externa não passem, necessariamente, pela anuência do Congresso (Lima & Santos 2001).

O tema da equidade, diversidade e participação social na formação das políticas públicas também constitui um desafio ponderável para o governo e para a política externa 3.0. A promessa de campanha de Lula da Silva de constituir um governo que fosse a cara do Brasil está bem evidenciada na foto histórica dos 37 ministros de Estado, com a presença de mulheres, negros e povos originários, lado a lado aos homens de

A diversidade, a equidade, a inclusão e a institucionalização da participação social constituem desafios talvez maiores [para o MRE] do que para outros ministérios. Maiores porque o Itamaraty é uma instituição quase total, zelosa de sua prerrogativa de moldar seus quadros à sua imagem e semelhança.

terno. A diversidade está representada, também, pelas roupas de cores vibrantes utilizadas pelos novos ocupantes da Esplanada dos Ministérios.

A meu ver, esses temas constituem desafios para o MRE. A diversidade, a equidade, a inclusão e a institucionalização da participação social constituem desafios talvez maiores do que para outros ministérios. Maiores porque o Itamaraty é uma instituição quase total, zelosa de sua prerrogativa de moldar seus quadros à sua imagem e semelhança. Além da ambição de construir uma cultura diplomática coesa e homogênea, a instituição tem sido, tradicionalmente, mais insulada com respeito à participação social do que a grande maioria das demais agências estatais, com as notáveis exceções das Forças Armadas e do Banco Central, tradicionais zonas cinzentas na estrutura decisória do Estado capitalista.

Do meu ponto de vista, ampliar a diversidade, equidade e inclusão no Itamaraty e institucionalizar a participação social não constituem apenas um programa do governo a ser implementado por todas as instâncias do Estado, mas uma necessidade para a modernização do MRE, sob pena de perder relevância no Estado democrático moderno.

A necessidade do MRE de corrigir as severas distorções no que diz respeito à igualdade de gênero é imperativa para manter coerência com as posições defendidas no plano multilateral, tais como a paridade de gênero na ONU e a agenda de Mulheres, Paz e Segurança. As mulheres constituem 23% do total de diplomatas, mas ocupam apenas 12,2% dos postos de chefia no exterior. Poucas chegam ao cargo máximo da carreira, sofrendo as consequências do chamado “teto de vidro” que impede a progressão na carreira. Estão, sistematicamente, sub-representadas nos cargos de chefia na Secretaria de Estado de Relações Exteriores, assim como nas principais embaixadas. O racismo estrutural da sociedade brasileira também afeta a carreira diplomática. Apesar da existência de programas de ação afirmativa, ainda não existem estatísticas oficiais sobre o número de afrodescendentes no quadro de diplomatas.

Durante a transição, criou-se uma expectativa generalizada de que uma mulher seria escolhida como ministra das Relações Exteriores. A decepção foi parcialmente mitigada com a nomeação da embaixadora Maria Laura da Rocha para o cargo de secretária-geral do Itamaraty, o segundo posto na hierarquia, logo abaixo do ministro. Essa foi a primeira vez que uma mulher ocupou a posição (Conjuntura Latitude Sul 2022b). Também auspiciosa foi a criação formal da Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras, presidida pela embaixadora Irene Vida Gala. O grupo, há anos, vem trabalhando em prol do tema da equidade de gênero no MRE, e os documentos produzidos pelo grupo e repassados

ao GT de Relações Exteriores foram fundamentais para dar mais proeminência a essa agenda na transição. A nomeação da nova secretária, plenamente comprometida com a questão da equidade e da inclusão, representa uma oportunidade ímpar para uma reforma nessa direção, um dos imperativos para a modernização da política externa brasileira.

Outra necessidade estratégica é a institucionalização de algum mecanismo de participação social. De modo geral, praticamente todos os temas substantivos da agenda da reconstrução da política externa têm a transversalidade como característica comum. Isso significa, por conseguinte, que impactam outras políticas públicas no plano doméstico. A coordenação e cooperação com outras burocracias, bem mais abertas à participação social, é uma exigência da diplomacia moderna⁷.

Um fenômeno muito interessante ocorreu na sociedade brasileira durante o governo Bolsonaro. Enquanto o governo desaparelhava o Estado e eliminava todas as instâncias de participação social existentes, a sociedade civil organizada se profissionalizava no sentido de adquirir *expertise* nos temas de seu interesse, muitas vezes por via de cursos de mestrado e doutorado. Esse fenômeno ocorreu, inclusive, entre lideranças indígenas. Uma parte expressiva dos participantes voluntários nos diversos GTs da transição eram altamente qualificados, detendo um conhecimento especializado em suas respectivas áreas de trabalho e mobilização. Não foi diferente no campo dos assuntos externos. A sociedade civil organizada é, hoje, mais qualificada, mais diversa e opera em novas agendas externas. Como em qualquer democracia, tais grupos funcionam como fonte auxiliar de informação aos governos na origem e implementação das diversas políticas públicas.

A sociedade civil organizada é, hoje, mais qualificada, mais diversa e opera em novas agendas externas. Como em qualquer democracia, tais grupos funcionam como fonte auxiliar de informação aos governos na origem e implementação das diversas políticas públicas.

Ao contrário da premissa anacrônica e conspiratória de que a sociedade civil organizada, em conluio com as ONGs internacionais, ameaça a soberania brasileira, por querer impor agendas globalistas e enfraquecer o Estado, a tragédia Bolsonaro ajudou a reconfigurar a morfologia da moderna sociedade civil. Na

7. Cf. os textos de Fernández & Abílio (2023) e de Maitino & Silveira (2023) nesta edição, que tratam dos mecanismos de participação social na política externa brasileira.

defesa de uma série de reformas e mudanças nas políticas públicas, de forma a se tornarem mais democráticas e inclusivas, a sociedade civil reforçou sua aliança com o Estado democrático, ator necessário na condução da destruição das estruturas patriarcais, sexistas, racistas, homofóbicas e desiguais que ainda persistem na formação social brasileira.

Se a sociedade organizada precisa do Estado para a implementação das políticas públicas que a mobilizam, o Estado precisa dos insumos de informação e análise que esta mesma sociedade pode prover. Por outro lado, a governança policêntrica de temas substantivos, em que participam diversos níveis de governo e âmbitos multilaterais, torna ainda mais premente a necessidade de credibilidade e responsabilidade no que a diplomacia negocia, e de efetividade da implementação do que é internacionalmente acordado. Dessa forma, a interação profícua entre Estado e sociedade gera um círculo virtuoso entre a atuação diplomática externa e as políticas públicas domésticas.

Tradicionalmente, o Estado brasileiro sempre teve relações incestuosas com setores da sociedade civil, em especial representantes do capital. Uma relação virtuosa entre Estado e sociedade supõe a desprivatização do Estado e a criação de instrumentos efetivos de prestação de contas das políticas públicas, para evitar que a ampliação da participação social gere apropriações indevidas por coalizões predatórias. A mudança climática é um bom exemplo deste círculo virtuoso. O Brasil só será um *player* internacionalmente reconhecido se praticar em casa uma política de desmatamento zero, desenvolvimento sustentável e preservação dos diversos biomas brasileiros.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Nada mais ilustrativo do retrato dos desafios do governo Lula 3.0 do que as duas fotos que foram estampadas na capa de todos os jornais nos últimos tempos. A primeira retratou a subida da rampa do Palácio Alvorada por representantes do povo brasileiro, na posse do presidente; a segunda foi a foto da ocupação e destruição de dependências de prédios públicos em Brasília por uma turba de terroristas e agitadores no fatídico 8 de janeiro.

No espaço de apenas uma semana, o país passou do estado de celebração, alegria e deslumbramento provocado pela emocionante foto da rampa para um estado de consternação, angústia e revolta. Ainda na noite do dia 8, foi decretada por Lula a intervenção federal na área de segurança no Distrito Federal. No dia seguinte, o presidente reuniu todos os governadores, inclusive os da oposição, juntamente com os presidentes do Legislativo e do Supremo, em um movimento unânime de apoio

à democracia. Ato seguinte, o governo exonerou militares lotados no Gabinete de Segurança Institucional, demitiu 26 dos 27 superintendentes regionais da Polícia Rodoviária Federal e 18 diretores da Polícia Federal. A Justiça está investigando a possibilidade de envolvimento prévio de participantes do governo Bolsonaro no processo de desestabilização que culminou no dia 8 de janeiro, em especial depois da descoberta pela polícia de um documento contendo uma minuta de projeto de decretação de um estado de defesa, a ser aplicado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se de uma medida inconstitucional e configura um golpe de Estado, já que mudaria o resultado das eleições de 2022.

No espaço de apenas uma semana, o país passou do estado de celebração, alegria e deslumbramento provocado pela emocionante foto da rampa para um estado de consternação, angústia e revolta.

Infelizmente, ainda permanece nebuloso o grau de envolvimento das Forças Armadas em todos os episódios de ameaça à democracia ocorridos após a derrota de Bolsonaro. Será uma tarefa hercúlea para o governo Lula a despolitização das Forças Armadas e o enquadramento dos militares como agentes do Estado e não como atores políticos, algo que, até hoje, nenhum governo democrático no Brasil foi bem-sucedido em reverter.

Cabe destacar que os acontecimentos funestos do dia 8 receberam a condenação imediata das principais autoridades internacionais. O presidente Lula anunciou que vai estimular a formação de uma frente internacional de oposição aos movimentos de extrema-direita que estão se tornando um fenômeno global. Nesse exercício de reaproximação e reinserção do Brasil no mundo, Lula 3.0 retomará a ativa diplomacia presidencial de antes, inaugurada pela viagem à Argentina, seguida dos EUA e da China – em ordem inversa, os três principais mercados exportadores brasileiros. Melhor sinalização de que pretende seguir uma política de equidistância dos polos não poderia haver. A despeito de todos os desafios e incertezas, o país está de volta ao mundo e a democracia está vencendo. Razões suficientes para celebrarmos. ☐

Referências Bibliográficas

Closs, Marília. 2022. "Construir uma agenda climática latino-americana". *Jacobin*, 08 de dezembro de 2022. <https://jacobin.com.br/2022/12/construir-uma-agenda-climatica-latino-americana/>.

Conjuntura Latitude Sul. 2022a. "Em meio à tensão terrorista, Lula começa a montar nova equipe de governo". *Conjuntura Latitude Sul* 06 (12): 4. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/01/ConjunturaLATSUL_Dezembro2022.pdf.

Conjuntura Latitude Sul. 2022b. "Novo chanceler do Brasil define agenda e indica primeira mulher na secretaria-geral do Itamaraty". *Conjuntura Latitude Sul* 6 (12): 4. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/01/ConjunturaLATSUL_Dezembro2022.pdf.

Feldman, Luiz. 2023. *Mar e sertão: ensaio sobre o espaço no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Topbooks (Mimeo).

Gabinete de Transição Governamental. 2022. *Relatório final*. Brasília, dezembro de 2022.

Ives, Diogo. 2021. "Autonomia e dependência cultural na inserção internacional do Brasil: contribuições para uma análise de política externa crítica". *Tese de doutorado*. Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

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

Lima, Maria Regina Soares de & Fabiano Santos. 2001. "O congresso brasileiro e a política de comércio exterior". *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* 52: 121-149. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>.

Lynch, Christian & Paulo Henrique Cassimiro. 2022. *O populismo reacionário*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Winter, Kathlyn. 2022. "A política externa na eleição presidencial de 2022". *Boletim OPISA* 3: 10-15. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2022/11/Boletim_OPISA_2022_n3.pdf.

Como citar: Lima, Maria Regina Soares de. 2023. "A dialética da política externa de Lula 3.0". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 79-95.

To cite this work: Lima, Maria Regina Soares de. 2023. "The Lula 3.0 Foreign Policy Dialectic." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 79-95.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.04.79-95.pt>

Recebido: 8 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 15 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira

Marta Fernández

Jéser Abílio

Resumo: Este artigo explora os desafios a serem enfrentados pelo novo governo Lula, especificamente na política externa brasileira (PEB), entendida como uma política pública cujo contínuo processo de democratização se dá mediante dinâmicas transversais e transescalares. A abertura do processo decisório à participação da sociedade civil foi importante legado dos governos anteriores de Lula (2003-2010), a despeito de inúmeros desafios à democracia e ao processo de democratização da PEB, aqui apresentados com atenção especial às questões raciais e ao racismo.

Palavras-chave: Luiz Inácio Lula da Silva; política externa brasileira; política pública; processo de democratização; racismo.

Potentialities and Challenges of the New Lula Administration to the Democratization of the Brazilian Foreign Policy

Abstract: This article explores the challenges the new Lula administration will face, specifically in the Brazilian foreign policy (PEB), understood as a public policy with a continuous democratization process through transversal and trans-scale dynamics. A decision-making process more open to civil society participation was an important legacy of the previous Lula administrations (2003-2010), although numerous challenges to democracy and the PEB democratization process remain, presented here with particular attention to racial issues and racism.

Keywords: Luiz Inácio Lula da Silva; Brazilian foreign policy; public policy; democratization process; racism.

A data 1º de janeiro de 2023 marcou um novo capítulo na história do Brasil. A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva significou a vitória da democracia contra o obscurantismo que havia sido instalado desde o golpe em 2016 e que foi generalizado com o governo de Jair Bolsonaro. Ao declarar “democracia para sempre!” (Brasil, Presidência da República 2023) em seu discurso de posse no Congresso Nacional, o presidente Lula enfatizou a necessidade de reconstruir o país, de garantir os direitos e as instituições criadas pela Constituição, de reforçar o compromisso com a soberania nacional e de impedir o retorno do autoritarismo.

Seu discurso sinaliza esperanças e novos rumos para o Brasil, cujos temas possuem impacto no cenário internacional. Como dito pelo embaixador Mauro Vieira, em seu discurso na posse do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores, “para assegurar a prosperidade, o bem-estar e a justiça social no país”, todos os temas prioritários “estão sujeitos ao impacto de processos decisórios internacionais ou problemas globais” (Brasil, Ministério das Relações Exteriores 2023). De fato, o país passará por desafios em virtude das consequências deixadas pela plataforma ultraconservadora do governo anterior, como o desmonte de políticas públicas, a perda de protagonismo em temas de agenda internacional e a visão ultraconservadora que ameaçou o avanço de direitos progressistas.

Aliás, segundo o relatório final do Gabinete de Transição Governamental (2022), o Brasil deve R\$ 5 bilhões junto a organismos internacionais em que é membro, como a Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho. Trata-se de um valor recorde que compromete seriamente a política externa brasileira, uma vez que o país pode vir a perder o voto nas organizações internacionais, por conta do prejuízo à sua imagem e à sua capacidade de atuação. Ademais, como consta no citado relatório, a política externa bolsonarista assumiu posturas negacionistas quanto às temáticas ambientais, aos direitos

Marta Fernández  é professora associada do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio. Bolsista de produtividade do CNPq e Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Editora da série *Global Political Sociology* da Palgrave. Foi diretora do IRI/PUC-Rio. Suas áreas de interesse se concentram em Teoria das Relações Internacionais e Estudos Pós-Coloniais.

Jéser Abílio  é doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio. Mestre em Ciência Política pelo DPC/UFMG. Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos Linguísticos e Culturais – UNESP/CNPq. Atuante nas áreas de pesquisa: política externa brasileira; branquitude, relações raciais e racismo; identidades e resistências negras e afrodiáspóricas; metodologias interpretativas.

humanos e à pandemia de Covid-19, além de o país ter se tornado um fator de instabilidade na América Latina.

Soma-se a isso o evento de 8 de janeiro de 2023 – um ataque criminoso realizado por militantes da extrema-direita descontentes com o resultado das urnas eleitorais, os quais depredaram e saquearam o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal. Além dos prejuízos causados de milhões de reais, a invasão aos Três Poderes da República representou um ataque à democracia, o que levou o presidente Lula a decretar intervenção federal no Distrito Federal.

Considerando esse contexto, o presente artigo tem o objetivo de explorar os desafios a serem enfrentados pelo novo governo no campo da política externa, conforme articulamos seu entendimento em movimentos transversais e transescalares. Transversalização é a ideia de que a política externa, como uma política pública, se insere em dinâmicas horizontais com outros temas para a formulação da sua agenda, conforme se articula com outros atores domésticos, sejam eles governamentais ou não. Já a transescalaridade consiste no entendimento de que a decisão da política externa atravessa, verticalmente, as escalas nacional, regional e global (Milani 2012; 2015).

Para tanto, o artigo segue dividido em três seções, além desta Introdução e das Considerações finais. A primeira destina-se a discutir a política externa brasileira enquanto política pública e a sua democratização. Na segunda, alguns cenários da política externa brasileira nos governos anteriores de Lula (2003-2010) são explorados, a fim de apresentarmos a identificação de um legado importante. Na terceira, nos lançamos para levantar alguns desafios transescalares para o processo de democratização da política externa brasileira. O artigo encerra com a apresentação de um quadro amplo sobre o racismo como um desafio à democracia.

POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA E A SUA DEMOCRATIZAÇÃO

O objetivo desta seção é discutir o entendimento da política externa brasileira enquanto política pública. Argumentamos que ela ainda se encontra em um contínuo processo de democratização, conforme novas configurações se manifestam, sendo necessário, dessa maneira, uma atenção a dois movimentos específicos que estão cada vez mais evidentes: transversalização e transescalaridade.

Desde as duas últimas décadas do século XX, a política externa brasileira tem requerido novos parâmetros para a sua investigação. Isso porque, de um lado, a política mundial foi reconfigurada a partir da confluência gradual de distintos

fenômenos, como a intensificação dos processos de globalização e da liberalização econômica, o fim da Guerra Fria e da competição bipolar Leste/Oeste, a crise dos regimes autoritários pela América Latina, a diversificação de coalizões, a revolução tecnológica, entre outros (Lima 2013; Milani & Lima 2013). Consequentemente, uma diversificação de interesses se manifestou na agenda de política externa brasileira, “da educação à saúde, do desenvolvimento agrícola às políticas de reforma agrária e às políticas culturais” (Milani 2013, 25), como forma de potencializar a inserção internacional do país.

De outra parte, o Brasil passou pela redemocratização do seu regime político, de modo que a Constituição Federal de 1988 promulgou um novo marco regulatório nacional, oportunidades para a garantia de direitos democráticos e o controle dos atos da administração pública e das políticas interna, externa e internacional (Sanchez et al. 2006). Segundo Pomeroy & Waisbisch, a redemocratização possibilitou que a sociedade brasileira se fortalecesse por meio de movimentos sociais e organizações não governamentais, a fim de articular “estratégias de contestação ou de incidência em políticas domésticas e globais” (2019, 107). Igualmente, Milani e Pinheiro (2013) expõem que disputas burocráticas entre diferentes atores estatais e não estatais (como mídia, movimentos sociais e empresas) emergiram como forma de defender interesses públicos, coletivos e de específicos setores culturais e econômicos da sociedade, ao passo que as relações entre Estado e sociedade civil se estreitaram diante de problemas internacionais e temas domésticos.

Por conta disso, o Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) tem sido questionado como único lócus de produção e condução da política externa brasileira, em virtude da influência e da participação de uma pluralidade de atores e agendas; por efeito, não permanece mais a velha compreensão do insulamento burocrático do MRE. O insulamento consiste em um mito fundador (Lima 2005), ou tese (Farias & Júnior 2015), baseado na ideia de que os serviços exteriores realizados pelo Estado, ao operarem na defesa do território e dos “interesses nacionais”, estariam imunes às ingerências e mudanças de agenda governamental e das demandas da sociedade civil, pois o processo burocrático da política externa se encontraria, historicamente, concentrado e com alta autonomia no MRE.

Contudo, cada vez mais, a política externa brasileira tem sido percebida como uma política pública, ainda que com particularidades próprias (Sanchez et al. 2005; Lima 2013; Salomón & Pinheiro 2013; Milani 2015; Milani & Pinheiro 2013, 2016; Sorgine & Santos 2017; Pomeroy & Waisbich 2019), sujeita à contestação e participação de outros atores domésticos e ao controle político. Embora a política externa brasileira seja, tradicionalmente, uma política de Estado, associada à autorização estatal – afinal, possui previsão constitucional sobre a competência da União (art.

21, I e II) e do presidente da República (art, 84, VII, VIII, XIX e XX) –, ela também é uma política pública, sob a responsabilidade do governo que a implementa, cuja interface abarca atores domésticos, as agendas e seus interesses e visões particulares sobre a posição do Brasil no mundo (Milani 2013). A Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, organizada pelas Nações Unidas em Durban, África do Sul, em 2001, é um exemplo disso, pois a delegação brasileira contou com forte presença e protagonismo de mulheres negras e organizações negras, que buscaram ampliar o debate sobre racismo como um problema real do Brasil, que demanda a elaboração de políticas públicas para contê-lo (Bentes 2002).

Sendo assim, a especificidade da política externa enquanto política pública reside no seu destino, ou melhor, na sua implementação, que sempre foi e ainda continua sendo dirigida para o ambiente externo, fora das fronteiras estatais, cujo Estado detém grau de autonomia (Milani 2013; Salomon & Pinheiro 2013). Mas é preciso reconhecer que os processos de formulação e de implementação da política externa “se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política” (Milani & Pinheiro 2013, 24).

Por outro lado, a diversificação de temas e atores que mencionamos anteriormente, ocasionada pelo processo de democratização, faz com que a política externa, nessa nova configuração, conviva com “hierarquias, assimetrias e competências distintas” (Milani & Pinheiro 2013, 23) que se materializam no contexto doméstico por meio de diversos modelos de interação política comuns a outras políticas públicas, como influência, participação, cooperação, conflito e resistência. Consequentemente, as escolhas sobre os interesses importantes da política externa brasileira se tornam profundamente politizadas, o que é particular da democracia, uma vez que há a sua abertura para o debate político.

Por exemplo, no contexto da pandemia de Covid-19, a saúde pública ganhou uma centralidade na política externa brasileira. Além do ex-presidente Bolsonaro ter adotado discursos negacionistas sobre a letalidade do vírus, desrespeitar as orientações da Organização Mundial da Saúde e ameaçar a retirada do país desse organismo internacional, o ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, em abril de 2020, publicou um artigo que criticou as restrições da pandemia e as comparou aos campos de concentração nazistas que acabam com a liberdade. Posteriormente, em 26 de julho de 2020, a Rede Sindical Brasileira UNISAÚDE protocolou uma denúncia contra o presidente Bolsonaro por crimes de genocídio e contra a humanidade devido à má administração do governo durante a pandemia (Rodrigues, Silva & Sabião 2020).

Posto isso, gostaríamos de propor que o processo de democratização da política externa é algo sempre contínuo. Sendo assim, é necessário olharmos para tal processo a partir de dois movimentos. Acerca do primeiro, denominamos de transversalização a aproximação da política externa – enquanto política pública – com as demais políticas públicas da área social (Santoro 2012), já que ela se insere em dinâmicas horizontais de interações com outros temas para a formulação da sua agenda e de posicionamentos externos, conforme se articula com atores domésticos, sejam eles governamentais ou não. A transversalização de questões internacionais pela política externa brasileira não é, como se pode ver, apenas temática. Ela inclui a incorporação de distintas agências e burocracias do Estado brasileiro, como os governos subnacionais, o Legislativo e o Judiciário, os outros ministérios, as entidades sindicais, as organizações não governamentais, entre outras.

O movimento de transversalização promove, de um lado, a internalização da política externa nos assuntos domésticos, ao passo que abre a possibilidade para a participação de outras entidades governamentais ou não; de outro, possibilita ampliar a “cooperação para o desenvolvimento em diversas políticas governamentais nas áreas da saúde, transferência de renda, agricultura, educação, por exemplo” (Lima 2013, 152), o que contribui para que tais políticas públicas sejam internacionalizadas. A aproximação da política externa com as demais políticas públicas a partir de temas e atores necessita, por sua vez, de conselho consultivo e participativo de representantes da sociedade civil e funcionários de diversos níveis do governo (Santoro 2012) e de mecanismos de controle político da burocracia, como uma forma de fortalecer a consolidação da democracia (Lima 2013).

O segundo movimento, denominado de transescalaridade, a partir de Milani (2012; 2015), traz a ideia de que o lócus político da política externa brasileira não se encontra, exclusivamente, no lugar institucional do MRE, pois existe uma convergência de interesses, reações e decisões diversas que atravessam, verticalmente, a decisão da política externa em múltiplas escalas: nacional, regional e global. Assim, enquanto a transversalização se volta para atores e temas que se fazem presentes na dinâmica da política externa que se aproxima das demais políticas públicas, a transescalaridade diz respeito à geografia política, física e social da política externa brasileira que não apenas congrega, mas atravessa por “diferentes escalas interdependentes entre si” (Milani 2015, 65), as quais se influenciam e constroem a agenda daquela.

Desse modo, podemos verificar como as tendências, a cooperação, as crises e os impasses nas negociações multilaterais e na própria governança do sistema internacional (escala global) influenciam os projetos de cooperação e as percepções sobre investimentos realizados para promover a integração regional (escala regional) e a distribuição de recursos na sociedade (escala nacional). Ainda, podemos investigar

como a partidarização e ideologização de atores e grupos nacionais (escala nacional) influenciam ou se beneficiam dos processos, acordos e espaços de integração regional (escala regional). Podemos, também, verificar como a coordenação de política integrada entre países sul-americanos (escala regional) influencia as reformas institucionais e os espaços de participação nas arenas da ordem mundial (escala global), bem como levanta embates sociais, políticos e culturais entre o Estado e a sociedade (escala nacional). Considerar a política externa brasileira como sendo atravessada e interagindo nessas distintas escalas, as quais não se restringem em fronteiras tão delimitadas, pode proporcionar uma compreensão do seu contínuo processo de democratização, com avanços ou recuos a depender das interações entre as escalas.

A ABERTURA DO PROCESSO DECISÓRIO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL COMO LEGADO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Nosso argumento para esta seção consiste no entendimento de que a participação da sociedade civil no processo decisório da política externa em diferentes segmentos, durante os governos Lula, consistiu em um importante legado que merece ser resgatado e aprofundado, já que se estabeleceu uma descrença quanto a isso a partir do *impeachment* da ex-presidente Dilma e que foi intensificado com o governo Bolsonaro. Para isso, iremos apresentar três cenários – integração regional, direitos humanos e questão racial – em que a política externa brasileira se inseriu, como forma de corroborar nosso argumento.

Inicialmente, cumpre apontar que, segundo Vigevani & Cepaluni (2011), a política externa brasileira nos governos Lula atuou na aderência aos princípios e normas internacionais provenientes de alianças do Sul Global e de acordos feitos com parcerias não tradicionais, como China, Leste Europeu, Oriente Médio, África e Ásia-Pacífico. A intenção, segundo os autores, era reduzir as assimetrias, mas também

A participação da sociedade civil no processo decisório da política externa em diferentes segmentos, durante os governos Lula, consistiu em um importante legado que merece ser resgatado e aprofundado, já que se estabeleceu uma descrença quanto a isso a partir do impeachment da ex-presidente Dilma e que foi intensificado com o governo Bolsonaro.

aumentar o seu poder de barganha nas relações externas com as grandes potências, particularmente Estados Unidos e União Europeia. Vigevani e Cepaluni (2011) denominam essa lógica de “autonomia pela diversificação”, uma vez que o país buscou não só preservar as boas relações que já possuía com os países desenvolvidos, mas também diversificar a parceria e a cooperação Sul-Sul e com organizações internacionais, a fim de proporcionar maior equilíbrio no sistema internacional. Para Cervo (2010), o engajamento dessa política externa era caracterizado por “multilateralismo de reciprocidade” (2010, 11) porque visava à construção conjunta de regras para que houvesse uma reciprocidade nos efeitos delas, sem privilegiar os interesses de uns em prejuízo de outros, conforme o Brasil promovia seus interesses e formava alianças com países emergentes.

Sobre o primeiro cenário, a integração regional, a política externa brasileira durante os governos Lula priorizou a América do Sul como um lugar importante para a edificação de blocos de concertação econômica e política. Já no primeiro ano do primeiro mandato, foi criada uma Subsecretaria-Geral da América do Sul no Itamaraty. O país propôs a criação da Comunidade das Nações Sul-Americanas (CASA), criada em 2004 e depois alterada para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com o objetivo de fortalecer o diálogo político, a integração econômica e a infraestrutura na região. O Brasil também criou a Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), de modo que, em 2008, reuniram-se, pela primeira vez, todos os países latino-americanos e caribenhos, sem a presença dos Estados Unidos e das potências europeias (Souza 2021). Já no Mercado Comum do Sul (Mercosul), os projetos foram intensificados a partir de coalizões inter-regionais com, por exemplo, países africanos e árabes.

Acerca do processo de democratização da política externa brasileira, o Programa Mercosul Social Participativo (PMSP), criado em 2008 por decreto presidencial e coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência (SGPR), constituiu um espaço institucionalizado para o debate participativo, com diversidade e representatividade de participantes. Segundo Pomeroy & Waisbich (2019), o PMSP contava com um Conselho e reuniões periódicas, nas quais representantes da sociedade civil participaram e encaminharam propostas para as Cúpulas Presidenciais do Mercosul.

Outro exemplo de participação da sociedade civil no âmbito do Mercosul foi a Rede Especializada de Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004. Pomeroy & Waisbich (2019) informam que a REAF congregou a confluência de interesses de movimentos sociais, de sindicatos e do governo, ao passo que uma interface doméstica e internacional da política externa possibilitava influenciar o processo de integração regional a partir do fortalecimento de agendas e espaços regionais de influência, com abertura para a sociedade civil e organizações em atuação com agricultura familiar.

Sobre o segundo cenário, Milani (2011) sinaliza que houve um diálogo e uma coordenação de diferentes atores não governamentais domésticos com o Itamaraty, a Presidência, o Ministério da Justiça, o Congresso e diferentes secretarias especiais, de modo que novos arranjos institucionais mais abertos foram construídos para permitir e ampliar as discussões sobre direitos humanos na política externa. Um exemplo disso foi a criação, em 2005, do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), que buscou discutir posições internacionais, ao passo que conduzia “o fortalecimento da participação cidadã e do controle democrático da política externa brasileira” (Milani 2011, 62), mediante uma coalizão de entidades da sociedade civil e do governo.

Entretanto, devido à baixa transparência e pouca efetividade das interações promovidas pelo Comitê, a política externa brasileira sobre direitos humanos foi alvo de críticas da própria sociedade civil. Aliás, o Brasil foi sabatinado durante o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2008, tendo em vista as cobranças de outros países a respeito das violações aos direitos das populações indígenas, das execuções extrajudiciais, da desigualdade racial, entre outros temas, segundo conta Menezes (2011).

A respeito da questão racial – o último cenário –, o processo decisório da política externa brasileira contou com a participação e a influência do Movimento Negro como ator importante, cujo diálogo com o Itamaraty e o Executivo contribuiu para o aumento da temática em questões internacionais, em diversos ministérios. De acordo com Amorim & Silva (2021), o governo garantiu, por meio da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), um espaço institucional ao Movimento. A inclusão deste último na estrutura burocrática e governamental se deu, para os autores, graças ao legado da citada Conferência de Durban, a qual contribuiu para o reconhecimento da identidade, dos direitos e da cultura própria da população negra e da importância da sua participação igualitária nas políticas sociais e econômicas. Segundo os autores, a SEPPIR desempenhou um papel importante em manter diálogo contínuo com o Ministério das Relações Exteriores a partir de uma pasta própria para a Igualdade Racial, que buscava promover, valorizar e inserir socialmente a população negra no centro das políticas nacionais de ações afirmativas.

O Ministério da Cultura também foi um espaço importante para a inserção da pauta racial no governo, a partir do resgate e da gestão da cultura afro-brasileira pelo ministro Gilberto Gil. De forma transversal, o Itamaraty realizou consultas e também conduziu um grupo de trabalho interministerial com o Ministério da Cultura, a SEPPIR e o Movimento Negro para discutir e conceber, por exemplo, a participação brasileira na II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, realizada em 2006, e no III Festival Mundial das Artes Negras, ocorrido em 2009.

A política externa brasileira durante os governos Lula também ampliou e intensificou significativamente sua participação no continente africano, como uma forma de “ressignificar a questão racial doméstica” (Amorim & Silva 2021, 29), porquanto o país exibiu certo protagonismo acerca da valorização da cultura afro-brasileira. Por outro lado, Amorim & Silva apontam que a maior visibilidade à questão afro-brasileira pela política externa brasileira dependeu de um “ajuste discursivo” (22), no qual o Itamaraty deixou de recorrer à ideia da democracia racial e da miscigenação, como os governos anteriores historicamente fizeram, conforme houve a aproximação do Movimento Negro, por meio da SEPPIR e do Ministério da Cultura, com aquele Ministério. Contudo, não teria ocorrido uma ruptura efetiva, porquanto ainda persistia certa elitização das pautas raciais pelo Itamaraty, que buscou se apropriar delas para promover e desenvolver estrategicamente os negócios e ganhar prestígio internacional. Assim, a SEPPIR teve resultados práticos muito limitados, e a pauta afro-brasileira foi diluída em gestões posteriores ao Ministério da Cultura (Amorim & Silva 2021).

Vale destacar ainda que uma importante contribuição para o processo de ampliação da esfera pública de discussão democrática partiu de uma das propostas do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI): a criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB)...

Vale destacar ainda que uma importante contribuição para o processo de ampliação da esfera pública de discussão democrática partiu de uma das propostas do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI): a criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) conforme previsto na Constituição de 1988 e na esteira da iniciativa que, como vimos, já existe no Mercosul no âmbito da agricultura familiar. Tal Conselho, de natureza consultiva, teria como função acompanhar a condução da política externa do Poder Executivo federal e contribuir para a definição de diretrizes gerais dessa política, por meio de um processo de ampla participação de uma pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns com atuação no campo da política externa, incluindo setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros (Milani 2015). Conforme destaca Milani (2015, 73):

Além de promover a democratização das agendas de política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates, a proposta do CONPEB fortalece institucionalmente o MRE na relação com outros atores governamentais domésticos e legitima sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade e a pluralidade de vozes da sociedade na arena renovada da política externa.

Apesar da proposta de criação do CONPEB ter recebido sinal verde de várias organizações não governamentais e do próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o projeto enfrentou resistências por parte de alas internas do Itamaraty, que continuam recorrendo ao argumento da especificidade da política externa, dado seu caráter de política de interesse nacional (Milani 2015; Silva 2015).

Conclui-se, desse modo, que, embora a política externa brasileira tenha coexistido com limitações, oposições e obstáculos, o Brasil desempenhou ações que demonstraram uma preocupação com abertura do seu processo decisório à sociedade civil. O processo contínuo de democratização da política externa brasileira talvez tenha conquistado nos governos Lula um momento importante no padrão de participação, visto por nós como um legado que merece ser resgatado e fomentado até atingir um novo grau de maturidade.

OS DESAFIOS TRANSESCALARES À PAUTA DEMOCRÁTICA

Washington, dia 6 de janeiro de 2021: apoiadores do então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, invadem o Capitólio, sede do Congresso e principal símbolo do poder político do país, em protesto a uma suposta fraude nas eleições que deram vitória ao democrata Joe Biden. A invasão incitada por Trump a partir da farsa da fraude eleitoral foi descrita, por muitos jornalistas e analistas políticos, como o maior atentado à democracia dos/nos Estados Unidos (Fernández 2021).

Contudo, se pensarmos a política externa a partir de uma perspectiva transescalar e histórica, podemos entender o autogolpe de Trump não como algo supostamente estranho à democracia norte-americana, que se projeta no mundo como madura e exemplar em contraposição às democracias latino-americanas, tidas como incipientes e pouco institucionalizadas (Fernández 2021). O golpe do dia 6 de janeiro é familiar porque nos remete à tradicional política externa dos Estados Unidos de fomento a políticas antidemocráticas, de desestabilização política e econômica na América Latina. Abundam exemplos através da história da América Latina de intervenções militares norte-americanas para derrubada de governos contrários aos seus

interesses econômicos e de segurança, de assistência militar e econômica para perpetuação de regimes autoritários ou, ainda, de incentivo a grupos de oposição para deposição de governos constitucionalmente eleitos (Fernández 2021). Se levarmos em conta essa outra história dos Estados Unidos como potência imperialista na América Latina, a invasão do Capitólio não causa tanta estranheza. Diferentemente, ela pode ser vista como resultado de um efeito *boomerang*, nos termos colocados por Aimé Césaire (2000) ao se referir à experiência nazista. Para o poeta antilhano, antes de serem vítimas do racismo com o advento dos regimes nazifascistas, os europeus foram cúmplices, pois toleraram, legitimaram e absolveram práticas racistas nos domínios coloniais antes que elas os impactassem.

Vemos, a partir desse episódio, uma conexão íntima entre as dimensões externas e internas, ou um atravessamento entre as escalas regional, global e nacional, visto que a democracia interna não tem como ser blindada em relação ao comportamento externo do Estado. Ou seja, é como se a incitação aos golpes, prática tão íntima à política externa dos Estados Unidos para a América Latina, tivesse inadvertidamente migrado para dentro do território norte-americano. Longe de ser um desvio ou anomalia na história dos Estados Unidos, os golpes estão firmemente inscritos na história do país (Fernández 2021).

Brasília, dia 8 de janeiro de 2023: apoiadores do ex-presidente Bolsonaro invadem o Supremo Tribunal Federal (STF), o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional, situados na Praça dos Três Poderes da capital federal, movidos pela alegação, incitada pelo ex-presidente, de que houve fraude nas eleições, apesar da inexistência de provas.

A similaridade entre os dois episódios, em Washington e em Brasília, com intervalo de dois anos, não é acidental, mas constitui evidência da articulação internacional e transnacional da extrema-direita em diversas partes do globo e, em particular, entre os Estados Unidos de Trump e o Brasil de Bolsonaro. Bolsonaro promoveu

...se pensarmos a política externa a partir de uma perspectiva transescalar e histórica, podemos entender o autogolpe de Trump não como algo supostamente estranho à democracia norte-americana (...). O golpe do dia 6 de janeiro é familiar porque nos remete à tradicional política externa dos Estados Unidos de fomento a políticas antidemocráticas, de desestabilização política e econômica na América Latina.

uma reorientação radical em relação à política externa formulada e implementada pelos governos anteriores de Lula, já que centrada em um alinhamento ideológico e automático em relação aos Estados Unidos de Trump. Como destaca Boaventura de Souza Santos (2023), é conhecida a aproximação da extrema-direita brasileira com a norte-americana, que tem no ideólogo e estrategista de Trump, Steve Bannon, um dos seus principais articuladores. Na rede social Gettr, criada por um ex-assessor de Trump, Bannon se recusou a aceitar o resultado das eleições no Brasil, mesmo depois das invasões e depredações do dia 8 de janeiro em Brasília: “Lula roubou a eleição... os brasileiros sabem disso”, chamando os invasores de “lutadores pela liberdade” (Wendling 2023). Para além do papel de Bannon como figura tutelar da extrema-direita brasileira desde 1993 (Santos 2023), a narrativa conspiratória sobre a fraude eleitoral foi disseminada e capilarizada por meio das redes sociais pelos seguidores de Trump e de Bolsonaro, que passaram a se apoiar reciprocamente.

Se, historicamente, os Estados Unidos têm instigado golpes contra democracias na América Latina, nesse caso a exportação das experiências antidemocráticas para o continente se deu via o exemplo e as lições aprendidas com os movimentos de extrema-direita que invadiram o Capitólio inspirados pelo negacionismo eleitoral de Trump. O movimento, contudo, não é apenas do Norte para o Sul, pois, como já vinham chamando a atenção autores como o próprio Santos (2022, e ver Abrão et al. 2021), bem como Jean Comaroff e John L. Comaroff (2012), o Sul vem sendo entendido como um laboratório de testagem para os projetos neoliberais e de extrema-direita globais em curso, o que requer que os Estados Unidos estejam atentos às movimentações da extrema-direita no Brasil, dadas suas conexões estreitas com a extrema-direita estadunidense. Para Santos (2022), as eleições do Brasil que deram vitória a Lula foram vistas como as primárias das eleições dos Estados Unidos em 2024. Santos (2022) sinalizou que a posição dos Estados Unidos de Biden a favor da regularidade e da pacificação democrática tem como motivação prioritária o entendimento de que o favorecimento de um golpe no Brasil seria positivo para Trump nas próximas eleições. Além disso, existem considerações geopolíticas que dizem respeito ao interesse de colocar o Brasil na ordem internacional eurocêntrica e norte-americana, pressionando o país para se distanciar da China (Santos 2022). É, sem dúvida, um jogo complexo, uma vez que o alinhamento automático do Brasil aos Estados Unidos, verificado na condução da política externa do governo de Bolsonaro, dependeu justamente de uma aliança ideológica da extrema-direita alicerçada na sacralização da identidade ocidental. Como escreveu o ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, o sentido da aliança com os Estados Unidos não deveria estar fundamentado em considerações geopolíticas, mas em sentimentos profundos arraigados na alma ocidental, em laços de cultura, fé e tradição (Araújo 2017).

Outro complicador em relação ao interesse dos Estados Unidos de Biden de afastar o Brasil da esfera de influência da China é que, apesar das retóricas de rejeição à China promovidas pelo governo Bolsonaro, as relações bilaterais entre os dois países continuaram se expandindo tanto no âmbito econômico, por meio de fluxos de comércio e investimentos, como também por meio de outras formas de cooperação internacional. No contexto da pandemia de Covid-19, fortaleceu-se a cooperação com a China em questões sanitárias, como a importação de insumos e produção de vacinas, além de suprimentos e equipamentos hospitalares em geral, e tecnológicas, em que se avançou em discussões sobre economia digital e na implementação da tecnologia 5G. Como contraponto ao discurso negacionista de Bolsonaro, observou-se uma maior autonomia de entes subnacionais, como o Consórcio do Nordeste, que se reuniu com o embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, a fim de buscar uma solução para o atraso no envio dos insumos necessários à produção das vacinas (Abrão et al. 2021). Apesar dos complicadores aqui elencados, o interesse de Trump de neutralizar a força da extrema-direita nos Estados Unidos com vistas às eleições de 2024 e de distanciar o Brasil da China explica o rápido posicionamento do governo Biden, após as investidas golpistas de 8 de janeiro, em defesa das instituições democráticas brasileiras, a solidariedade prestada ao presidente Lula e a qualificação dos ataques como “ultrajantes” (Agência Senado 2023). Tudo indica que, apesar das pressões crescentes para que o Brasil se alinhe aos Estados Unidos naquilo que vem sendo conhecido como uma “nova Guerra Fria”, o Brasil de Lula vai adotar uma política ativa de não alinhamento face à nova ordem internacional articulada em torno da China e dos Estados Unidos, mantendo uma “equidistância pragmática” (Moura 1980) em relação aos novos contendores globais, similar àquela política externa conduzida pelo Brasil às vésperas da Segunda Guerra.

Diante desse cenário, enormes desafios se apresentam para a política externa do novo governo, que terá de navegar com segurança e estabilidade através das marés autoritárias que chegam desde todos os cantos do globo a partir de ondulções transnacionais, mas também a partir das políticas de governos como os da Itália, Polônia e Hungria. Essa navegação é tanto mais delicada se levarmos em consideração que a democracia de massas é recente na história do Brasil, tendo em vista que mesmo a experiência de liberalização de 1946-1964 foi marcada pelo sufrágio limitado aos cidadãos alfabetizados e, entre 1964-1985, o país foi governado como ditadura militar, sem a realização de eleições diretas para presidente durante todo o período (Santoro 2012). A Constituição de 1988 encerrou oficialmente a ditadura civil-militar e deu início a uma nova fase republicana comprometida em assentar as bases e instituições para a afirmação e consolidação da democracia no país. A redemocratização e o processo de elaboração da Constituição de 1988, que durou mais

de um ano, contaram com ampla participação popular e uma ativa mobilização da população negra, pobre e periférica, como enfatizou o atual ministro dos Direitos Humanos, Silvio Almeida, no seu discurso de posse (Congresso em Foco 2023).

A implantação gradual das urnas eletrônicas a partir de 1996 foi mais uma etapa de aprofundamento desse processo de democratização do país. Contrariamente às infundadas suspeitas semeadas em relação ao processo eleitoral brasileiro, o sistema eletrônico de votação do Brasil é internacionalmente reconhecido como símbolo republicano de eficiência, lisura e segurança. De fato, o Brasil se tornou referência internacional nesse assunto para diversos Estados que vêm cooperando com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para conhecer o funcionamento e importar o sistema de votação brasileiro. Por meio de tais acordos, o Brasil já emprestou urnas desenvolvidas pelo TSE para inúmeros países, entre os quais República Dominicana, Costa Rica, Equador, Argentina, Guiné-Bissau, Haiti, México e Paraguai (TSE 2022). Além disso, o Brasil vem transferindo tecnologias e conhecimento, sobretudo para países da América Latina e da África, muitos dos quais, como no caso da Guiné-Bissau, contam com altos índices de analfabetismo (Abdenur & Souza 2013). Ademais, a introdução das urnas eletrônicas tem reduzido significativamente o número de votos inválidos. No caso do Brasil, essa redução foi de 82% nas eleições municipais de 2000, justamente o ano em que a urna eletrônica chegou a todas as seções eleitorais do país. Nesse sentido, as suspeitas levantadas contra as urnas eletrônicas representam não apenas uma tentativa de minar a credibilidade do nosso sistema democrático, mas também um ataque ao voto dos mais pobres, tendo em vista que os eleitores analfabetos ou com baixa alfabetização eram os que mais erravam no preenchimento dos formulários de votação (TSE 2022).

Como já discutido, o processo de redemocratização incidiu de inúmeras maneiras sobre a política externa, sobretudo a partir de um processo crescente de des-diferenciação (Bigo 2006) entre os temas tradicionalmente vistos como concernentes às esferas interna e externa do Estado. Temas sociais como combate à fome, programas de transferência de renda e enfrentamento ao racismo passaram a conformar e ganhar peso na agenda diplomática brasileira (Santoro 2012). Contudo, esse processo de infiltração de temas outrora tidos como domésticos na agenda de política externa só foi possível devido às pressões oriundas da sociedade civil, da sua organização e do seu ativismo em fóruns e conferências internacionais a partir de pautas feministas, socioambientais e dos movimentos negros e indígenas, entre outras (Alves 2002 *apud* Santoro 2012).

O processo de democratização nacional contribuiu, sobremaneira, para o processo de democratização da política externa e para o seu entendimento como política pública. A permeabilidade da política externa a grupos sociais variados,

por sua vez, contribuiu, não sem resistências, para descentralizar o processo de formulação e condução da política externa até então monopolizado pelo Itamaraty, cuja posição privilegiada era respaldada pela academia de Relações Internacionais, fortemente influenciada pelas convicções intelectuais realistas. A partir de tais convicções, a política externa é dotada de uma natureza específica que a diferencia ontologicamente da política interna, já que as relações entre Estados se desenvolvem em um ambiente anárquico em que reina a insegurança, fazendo com que os diplomatas tenham de focar nos temas que dizem respeito à segurança e sobrevivência dos Estados, os quais, por sua vez, são entendidos como deveras importantes para serem delegados à opinião pública vista, por autores realistas, como no caso de Hans Morgenthau, sob o prisma da irracionalidade (ver Lima 2000; Morgenthau 2003).

Essa visão de mundo realista se ajustava e conferia legitimidade à manutenção de uma corporação diplomática que, como nos mostram Amorim & Silva (2021), desde o seu surgimento se configurava como elitizada, europeizada, branca, tendo como principal propósito buscar o reconhecimento do Brasil não em relação aos atores domésticos, mas sim em relação à Europa. Para Vieira (2018), no século XIX e início do século XX, as elites transpuseram para a política externa suas ansiedades em relação à posição periférica e inferior do Brasil. O “viralatismo” brasileiro resultou em uma busca frenética por alcançar os ditos padrões civilizatórios ocidentais. Nesse período, o Brasil buscava ser reconhecido como um ator independente e moderno e, para tanto, se alinhou às teorias pseudocientíficas da superioridade racial branca que circulavam na Europa, fomentando políticas de imigração europeia que visavam ao branqueamento da população (Vieira 2018; Bento 2002).

No período entre-guerras, em razão dos impactos causados pela devastação europeia na Segunda Guerra e da Crise de 1929 sobre a ordem euro-americana, houve, segundo Vieira (2018) um rearranjo nos espelhos através dos quais as elites nacionais se miravam. Se, até o momento, as elites buscavam emular a modernidade ocidental representada sobretudo pela Inglaterra e pela França, nesse novo contexto Portugal passa a ser entendido como portador de um ideal de modernidade alternativo e positivo. Essa nova visão que, pouco a pouco, passou a conformar o imaginário nacional foi teorizada e amplamente divulgada por Gilberto Freyre, para quem a colonização portuguesa, diferentemente das colonizações britânica e francesa, teria se caracterizado pela sua plasticidade e se mostrado afeita a “uma relação de abertura para com os dominados (indígenas e africanos), o que resultaria em uma mescla cultural e biológica que nos impediria de pensarmos os brasileiros por meio de categorias raciais binárias” (Lewis 2020, 65; Freyre 2006).

Nesse sentido, nossa colonização passou a ser narrada a partir de tons excepcionalistas por meio do mito da democracia racial, que nos apresentava um Brasil

herdeiro de uma colonização dita benevolente pautada no relacionamento harmônico entre brancos, negros e indígenas (Fernandes 2008; Vieira 2018). Como corolário dessa construção, nossa comunidade imaginada, conforme denuncia Lewis (2020, 65), desconsiderou a violência colonial e estatal contra a população negra por meio do solapamento da validade da categoria racial e da hegemonia da categoria classe para classificação das hierarquias sociais. Essa nova interpretação do Brasil, contudo, foi desacreditada pelo movimento negro por meio de intelectuais e ativistas como Lélia Gonzalez e Abdias do Nascimento; afinal, os negros estavam sujeitos a toda sorte de violências nas suas relações cotidianas, bem como à omissão do Estado em relação à produção de políticas públicas para o enfrentamento dessas mesmas violências. Para González (1988, 72-3), por aqui prevalecia um “racismo por denegação” ou disfarçado sob o manto da miscigenação, da assimilação e da democracia racial. Para a autora, esse tipo de articulação das relações raciais, característica da colonização ibérica, era suficientemente sofisticada, já que mantinha os negros e indígenas na condição de segmentos subordinados no interior das classes mais exploradas, ao mesmo tempo que invalidava a própria categoria de raça para explicar as hierarquias sociais.

Para Abdias do Nascimento (1978), a democracia racial constitui a metáfora perfeita do racismo à brasileira, pois, ao mesmo tempo que não era tão óbvio como o racismo dos Estados Unidos, e nem legalizado como o apartheid da África do Sul, era eficazmente institucionalizado em todos os níveis do governo, bem como difuso no tecido social, psicológico, político e cultural da sociedade brasileira (Lewis 2020). Como exemplo desse esforço de mascaramento do racismo brasileiro, podemos citar o caso do banimento da presença de Nascimento como delegado oficial do Brasil no Segundo Festival Mundial de Cultura e Artes Negras e Africanas (FESTAC’77) realizado em Lagos, Nigéria, em 1977, restando-lhe participar na condição de observador do evento (Teixeira 2019). Afinal, o Itamaraty produzia e reproduzia a identidade brasileira concebida pelas elites do poder – aquela que, como vimos, enaltecia o mito da miscigenação, da assimilação e da democracia racial contra o qual o movimento negro se posicionava (Amorim & Silva 2021). Essa tentativa frustrada da diplomacia brasileira de silenciá-lo é narrada de forma testemunhal no seu livro *Sitiado em Lagos: autodefesa de um negro acossado pelo racismo* (Nascimento 1981). Mesmo acuado, Nascimento logrou chamar a atenção para a farsa da “democracia racial” brasileira que mascarava um verdadeiro e sistemático genocídio cometido contra o povo negro (Vilela & Fernández 2022). Na ocasião, Nascimento conseguiu circular o ensaio *O genocídio do negro brasileiro*, que havia sido rejeitado para apresentação no encontro e que, mais tarde, se transformou no livro *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*, publicado no Brasil em 1978 (Teixeira 2019). Para

Nascimento, a ideia de democracia racial, com a sua valorização do processo de miscigenação, implicava, de fato, a aniquilação da negritude e, portanto, era cúmplice do genocídio do povo negro (Lewis 2020).

A imagem que o Brasil tentava erigir para consumo dos círculos internacionais era a de um país que se orgulhava de ser plurirracial e multiétnico. Todavia, o Brasil de fato, experimentado pelas populações negras, possuía uma face extremamente intolerante que sempre vinha à tona quando os sujeitos negros ousavam reivindicar o direito à diferença (Nascimento 1997; 1978). Um dos movimentos feitos por Nascimento para desestabilizar a imagem internacional do Brasil foi iluminar o jogo duplo da política externa brasileira em relação à África. Se, por um lado, o Brasil expunha uma retórica anticolonialista e antirracista, por outro lado, o país sempre agia como um aliado do colonialismo português, em desacordo com o consenso internacional e as diretrizes das Nações Unidas (Nascimento 2014; 1978).

Os fundamentos que justificaram o colonialismo português da década de 1950 em diante, por sua vez, eram provenientes da mesma raiz ideológica freyriana internalizada pela sociedade brasileira e que, como vimos, concebia o processo de colonização portuguesa como exitoso. Segundo tal ideologia, o Brasil moderno teria se constituído por meio de um processo feliz de colonização, informado pela mestiçagem racial e pela hibridização cultural, entendidas como condições necessárias para o nosso processo de democratização (Bartelson 2015). O sucesso da colonização portuguesa, segundo Freyre, residia na singularidade da natureza da sua relação com os trópicos. Esse traço peculiar à colonização portuguesa recebeu a alcunha de luso-tropicalismo, a qual sublinhava as vantagens sociais e políticas que, supostamente, derivavam da extensiva mestiçagem e hibridização entre os diferentes povos do mundo de fala portuguesa (Bartelson 2015). A ideologia luso-tropicalista viajou desde as elites pós-coloniais brasileiras para as portuguesas, que viram nela uma oportunidade única para justificar a sobrevivência da colonização

A imagem que o Brasil tentava erigir para consumo dos círculos internacionais era a de um país que se orgulhava de ser plurirracial e multiétnico. Todavia, o Brasil de fato, experimentado pelas populações negras, possuía uma face extremamente intolerante que sempre vinha à tona quando os sujeitos negros ousavam reivindicar o direito à diferença (Nascimento 1997; 1978).

em um contexto de descolonização do mundo afro-asiático e de deslegitimação das teorias pseudocientíficas de superioridade racial que haviam informado a colonização no século XIX. Esse pacto ideológico entre as elites transatlânticas resultou em uma campanha maciça de Salazar pela legitimação da ideologia luso-tropicalista, que foi facilitada por estar em sintonia com os novos princípios morais e legais da sociedade internacional do pós-Segunda Guerra, que já não mais compactuavam com uma imaginada superioridade racial ou civilizatória dos povos europeus, minada em função das atrocidades nazistas cometidas em nome da suposta superioridade racial ariana (Bartelson 2015; Keene 2002). O novo contexto criou as condições de possibilidade para que o luso-tropicalismo formulado por Freyre, com sua glorificação ao processo *sui generis* de colonização portuguesa baseado na extensiva mestiçagem e hibridização entre os diferentes povos do mundo colonizados por Portugal, fosse apropriado pelo Estado colonial português como ideologia oficial e passasse a ser internalizado a partir da sua difusão via livros-texto e cultura popular (Bartelson 2015).

A posição contraditória do Brasil também se manifestava em relação ao regime do apartheid na África do Sul. Em 1968, durante discussão sobre o apartheid na África do Sul, o delegado do Brasil na ONU – membro de uma delegação composta apenas por brancos – afirmou que a posição antirracista do país era “conhecida e invariável. Ela representa a essência mesma do povo brasileiro, que nasceu da fusão harmoniosa de várias raças, que aprenderam a viver juntas e a trabalhar juntas, uma exemplar comunidade” (Nascimento 1978, capítulo VIII). Junto ao movimento negro, Nascimento participou de congressos, seminários e de inúmeros atos públicos exigindo o rompimento de relações diplomáticas e comerciais com o regime racista e assassino da África do Sul (Nascimento 2014). Nas palavras de Nascimento: “É realmente uma contradição terrível que o Brasil, o maior país negro do mundo depois da Nigéria, que tanto se proclama o berço da ‘democracia racial’ e que deveria liderar internacionalmente a luta contra o *apartheid*, mantenha relações diplomáticas e comerciais com o governo sul-africano” (Nascimento 2014, 77).

Por outro lado, Nascimento também denunciou o subimperialismo brasileiro em relação ao continente africano em substituição ao português, uma vez que Portugal é expulso da África pelas lutas de libertação nacional (Nascimento 1978). Contudo, para Nascimento, essa postura imperial do Brasil foi camuflada devido à sua reputação de ser a maior democracia racial do mundo (Nascimento 1978). A aproximação econômica e cultural do Brasil em relação ao continente africano entrava em contradição com as múltiplas tentativas do Brasil de expurgar a África da construção da sua identidade nacional ou de arrancar da mente e do coração dos descendentes de escravizados a imagem da África como lembrança positiva

de nação (Nascimento 2009). Como destaca Nascimento, no Brasil, a elite dominante sempre desenvolveu esforços para impedir que o negro, após a dita abolição, pudesse assumir suas raízes étnicas, históricas e culturais, dessa forma seccionando-o do seu tronco familiar africano (Nascimento 2009).

Essa breve retrospectiva da política externa brasileira buscou evidenciar seu caráter elitista e de que modo a natureza antidemocrática de formulação e condução da política externa esteve alinhada com a projeção internacional de um Brasil miscigenado e tolerante derivado do colonialismo português. Como já observamos, a política externa de Lula a partir de 2003 representou um rompimento com a forma tradicional de se olhar para as relações internacionais, já que deixa de estar orientada para a mimetização do padrão ocidental de modernidade, ao mesmo tempo que passa a valorizar as relações de solidariedade com os países do Sul Global, africanos e latino-americanos. Por outro lado, longe de se autoentender como um paraíso racial pautado na tolerância racial, o Brasil passa por um processo de autocrítica, chamando a atenção para a desigualdade racial interna e para os seus efeitos perversos sobre a democracia nacional. Um exemplo que ilustra esse movimento de reconstituição subjetiva da identidade brasileira diz respeito aos quilombos, que resistiram à colonização portuguesa. Como nos mostra Yvonne Captain (2010), os quilombos, que nunca haviam figurado nas imagens oficiais do Brasil por serem entendidos a partir dos estereótipos raciais como caóticos, sujos e pobres e, logo, como desviantes dos padrões da modernidade ocidental, foram ressignificados durante os governos Lula como tesouros nacionais, e sua política avançou no processo de regularização de terras quilombolas, direito assegurado na Constituição brasileira.

A política externa de Lula a partir de 2003 representou um rompimento com a forma tradicional de se olhar para as relações internacionais, já que deixa de estar orientada para a mimetização do padrão ocidental de modernidade, ao mesmo tempo que passa a valorizar as relações de solidariedade com os países do Sul Global, africanos e latino-americanos.

A valorização da nossa África interna e a exposição de uma sociedade fraturada a partir de linhas raciais ressignificaram, como já indicado a partir de Amorim e Silva (2021), a questão racial doméstica. É importante voltar a destacar que esse ajuste discursivo na política externa brasileira foi possibilitado pelo novo ambiente

político aberto com o governo Lula, mas foi de fato produzido por meio das lutas e reivindicações históricas do movimento negro que, como vimos, já apontavam há tempos para a farsa da democracia racial. Além disso, como observamos, o movimento negro e especialmente as mulheres negras tiveram um engajamento ativo na Conferência de Durban em 2001, que teve como um dos seus principais legados o fomento do diálogo interno sobre as relações raciais (Amorim & Silva 2021).

Como bem coloca Sueli Carneiro (2002, 211) a despeito dos inúmeros avanços no sentido da democratização da política externa: “Durban não terminou...”. Segundo Carneiro (2002) Durban testemunhou uma disputa explosiva em torno da problemática étnico-racial no plano internacional, com potencial para polarizar o mundo contemporâneo. Além disso, como nos alerta Santoro (2012), a participação cidadã na política externa continuou sendo muito pequena, em grande medida porque a burocracia do MRE continuou relutante em abrir quaisquer espaços de diálogo com a sociedade civil que pudessem configurar perda da sua liderança na formulação de política externa.

Esperamos, contudo, que o novo governo possa vencer as resistências e dar seguimento à proposta de criação do CONPEB, de modo a contribuir para a representatividade e a credibilidade da nossa política externa, radicalizando sua dimensão pública ao envolver uma pluralidade de vozes, e promover a participação popular em uma noção ampliada dessa esfera, assegurando nela a predominância do interesse público e a gestão democrática (ver Carta Capital 2014; Milani 2015). Para Marina Caixeta (2022), a proposta, em suspensão, de um *Livro Branco da Política Externa* também precisa ser retomada. Como explica a autora, ele fez parte de uma tentativa associada aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) de promover a abertura do Itamaraty à participação democrática em prol de uma política externa com maior envolvimento da sociedade brasileira. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores no governo Dilma, Luiz Alberto Figueiredo Machado, o Livro Branco seria um documento público com os registros dos princípios e principais linhas de ação externa do Brasil. Nas palavras do ex-ministro: “Tenho insistido que a política externa brasileira tem de ser cada vez mais ativa e inclusiva, precisamos ouvir mais a sociedade para ampliarmos nossa capacidade de formular, planejar e executar” (ver Macedo 2014).

A equipe de transição de política externa nomeada pelo presidente Lula no seu terceiro mandato já mostrou sinais da disposição do novo governo em retomar e aprofundar o diálogo com os movimentos sociais e representações populares. Conforme consta no relatório final do Grupo Técnico de Relações Exteriores da Comissão de Transição Governamental (2022, 73), o GT de Relações Exteriores levou a cabo um amplo processo de diálogo com organizações da sociedade civil e com grupos de inte-

resses que atuam no âmbito do MRE, o qual culminou em uma reunião abrangente de escuta com cerca de cem representantes da sociedade civil sobre temas de política externa, incluindo aqueles ligados à participação social. Ademais, o relatório (2022, 74) coloca que, tendo em vista o diagnóstico sobre a necessidade de institucionalização da participação social na discussão e formulação da política externa, devem-se analisar as diversas possibilidades de fomento à participação social, como é o caso do Conselho de Política Externa, conforme propostas já apresentadas por coalizões de organizações da sociedade civil e gestões anteriores do MRE.

Para Milani (2015), tais iniciativas, como a do CONPEB e do Livro Branco, abrem um espaço para negociação de conflitos e costura de acordos entre diferentes posições sobre os destinos da PEB nos mais variados temas como comércio, integração regional, cooperação para o desenvolvimento, entre outros, o que se revela saudável para a democracia. Ao mesmo tempo, tais iniciativas contribuem para desfazer o mito da permanência de um paradigma imutável da inserção internacional do Brasil, iluminando o caráter dinâmico das relações internacionais e promovendo uma abertura institucional para mudança em função das demandas sociais contingentes (Milani 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: “ENQUANTO HOVER RACISMO, NÃO HAVERÁ DEMOCRACIA”

Trabalhadoras e trabalhadores do Brasil, vocês existem e são valiosos para nós.

Mulheres do Brasil, vocês existem e são valiosas para nós.

Homens e mulheres pretos e pretas do Brasil, vocês existem e são valiosos para nós.

Povos indígenas deste país, vocês existem e são valiosos para nós.

Pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, intersexo e não binárias, vocês existem e são valiosas para nós.

– Sérgio Almeida, discurso de posse como ministro dos Direitos Humanos,
3 de janeiro de 2023

Os ataques aos Três Poderes no dia 8 de janeiro foram seguidos por um coro de condenações por parte de lideranças internacionais, passando pelos Estados Unidos de Biden, pela França de Macron, pela China de Xi Jinping, pela Rússia de Putin, além do repúdio maciço por parte de líderes latino-americanos, do Parlamento Europeu e das Nações Unidas. A defesa da normalidade democrática também foi defendida por todos os governadores e vice-governadores que, em um gesto simbólico, caminharam com o presidente Lula do Palácio do Planalto até o

Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, uma pesquisa do Datafolha divulgou que 93% dos brasileiros condenaram os ataques feitos por bolsonaristas (G1 2023a). A defesa do Estado democrático de direito uniu um público nacional e internacional de diferentes espectros ideológicos em torno da normalidade democrática e, em menor grau, em torno das palavras da vez: pacificação nacional e “sem anistia”.

Argumentamos que se faz necessário nos mantermos vigilantes para que os esforços em curso pela manutenção do estado democrático de direito e pela promoção da conciliação nacional, ainda que urgentes diante das ameaças postas por forças antidemocráticas radicais, não ofusquem ou continuem mantendo em uma posição secundária a luta pela democracia que o movimento negro tem pautado. Tal luta tem apontado para os limites da democracia jurídico-formal diante do racismo estrutural herdado do nosso passado escravagista. Nos termos dessa luta, o vocabulário jurídico-político se revela incapaz de dar conta das performances de violência que afetam, desproporcionalmente, as pessoas negras (Flauzina & Pires 2020).

A partir do manifesto “enquanto houver racismo, não pode haver democracia”, lançado em 2020 pela Coalizão Negra por Direitos, a democracia segue como um projeto, mas nunca se concretizou e, de fato, conforme afirma a ativista da Coalizão Maria José Menezes, não pode se concretizar onde as desigualdades raciais são naturalizadas (ver Brito 2020). Essa visão é corroborada pelo presidente Lula quando, em entrevista para a jornalista Natuza Nery (G1 2023b), afirmou que a democracia só vai ser defendida pelo povo se ela se traduzir no enfrentamento da situação dos moradores de rua, na erradicação da fome, do desemprego, das situações de feminicídio e do extermínio de meninos negros na periferia. Como vimos, o mito da democracia racial, articulado internamente e externamente, velou as iniqüidades que estruturam a sociedade brasileira.

Tendo em vista, por um lado, que o governo Lula se elegeu por meio de uma ampla frente democrática que o obrigará a negociar com distintos grupos de interesse e, por outro lado, a necessidade premente de reconstrução e reconciliação nacionais após um governo orientado pelo desmonte e pela destruição das conquistas democráticas e das políticas públicas, a possibilidade de se negociar por baixo os termos de uma democracia não está descartada. Ainda, um dos perigos evidenciados pelos atentados do dia 8 é que a agenda de segurança, central nesse momento, obrigue o governo a desviar sua atenção da agenda social em nome de uma situação de crise constante.

Argumentamos que a principal polarização da sociedade brasileira, historicamente pacificada pelo mito da democracia racial, não é a polarização entre forças progressistas e conservadoras, ou entre esquerda e direita, mas aquela assentada na

“linha de cor” (Du Bois 1961) herdada do nosso passado colonial. Contudo, essa “linha de cor” foi invisibilizada na nossa constituição identitária, já que fomos socializados a nos autoimaginar como uma nação miscigenada e harmônica, na qual a categoria racial não fazia sentido. Quando presente, tal categoria era vista como importada de outras realidades, como a norte-americana, caracterizada pela polarização racial. Segundo Nascimento: “O mito da ‘democracia racial’ mantém uma fachada despistadora que oculta e disfarça a realidade de um racismo tão violento e tão destrutivo quanto aquele dos Estados Unidos ou da África do Sul” (Nascimento 1982, 28-9). Afinal, tanto aqui como nos Estados Unidos, o sistema na sua normalidade democrática desumaniza, (re)produz desigualdades, pobreza e morte para parcela significativa da população. Como o nosso atual ministro dos Direitos Humanos, Silvio Almeida, faz questão de nos lembrar, as condições normais de funcionamento da sociedade reproduzem a subalternidade de determinados grupos identificados racialmente (Feminismos Plurais 2020).

Dialogando com a literatura da antinegitude, João Vargas (2016) argumenta que, mesmo no contexto dos governos do PT, caracterizados por ganhos econômicos e políticos sem precedentes propiciados por políticas públicas explicitamente voltadas para pessoas empobrecidas – como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida –, bem como pela implementação de ações afirmativas, as pessoas negras continuaram a morrer prematura e desnecessariamente. Nas palavras de Vargas (2016, 14):

No mesmo momento, único e de fato espetacular, em que principalmente a renda, mas também o acesso à educação e à saúde beneficiam desproporcionalmente, e de maneira mais contundente, as pessoas afrodescendentes, são também elas as mais vulneráveis a doenças letais evitáveis, segregação residencial e, mais emblematicamente, a mortes violentas, inclusive as causadas por agentes do Estado.

Para Vargas, a violência causada por agentes do Estado contra a população negra é gratuita e atua independentemente do universo jurídico e da esfera dos direitos e da cidadania (Flauzina & Pires 2020; Vargas 2016). A partir de Vargas (2016), podemos entender a leniência da Polícia Militar e das Forças Armadas em relação às cenas de depredação do patrimônio público do dia 8 protagonizadas majoritariamente por pessoas brancas, quando comparadas ao *modus operandi* truculento dessas forças contra pessoas negras. O privilégio branco garante que aqueles que estão protestando, por mais destrutivos que sejam, estarão sujeitos a uma violência contingente, enquanto para as pessoas negras a violência sofrida não depende do protesto ou de uma atitude explicitamente antagônica, já que para elas a violência é

normalizada, não contingente a uma provocação, não provoca escândalo, ou, como coloca Vargas (2016, 15), ela é “previsível na sua imprevisibilidade”.

Desde o golpe sofrido por Dilma, caracterizado pelo *impeachment* da ex-presidenta em 2016, verificou-se um realinhamento de forças de extrema-direita que impuseram uma retomada dos padrões históricos de violência racial expressa no constante genocídio do povo negro e na precarização das condições de vida, empiricamente evidenciada, por exemplo, pelo aumento da informalização do trabalho, desemprego em alta, diminuição da renda, aumento exponencial de pessoas em situação de rua e evasão escolar (Lewis 2020). Nesse sentido, os atos de vandalismo e saques perpetrados contra os Três Poderes não podem ser entendidos à parte da sua dimensão racial. A agenda dos grupos de extrema-direita radicalizados se confunde com a agenda antipolítica de desmonte, destruição e retrocessos sociais. Por meio das suas performances violentas, os sujeitos que invadiram os prédios públicos no dia 8 estavam desautorizando as novas interpretações do Brasil performadas na posse do presidente Lula, uma semana antes, quando corpos negros e pobres, não autorizados a ocupar os espaços convencionais de poder, subiram a rampa do Planalto para entregar a faixa ao novo presidente, junto a outros representantes de setores invisibilizados da sociedade, como metalúrgico, indígena, criança negra e pessoa com deficiência.

Nesse sentido, não é possível entender o trágico evento do dia 8 sem levar em consideração outra disputa que, embora invisibilizada, está posta: a disputa entre dois Brasis, o Brasil que

...podemos entender a leniência da Polícia Militar e das Forças Armadas em relação às cenas de depredação do patrimônio público do dia 8 protagonizadas majoritariamente por pessoas brancas, quando comparadas ao modus operandi truculento dessas forças contra pessoas negras. O privilégio branco garante que aqueles que estão protestando, por mais destrutivos que sejam, estarão sujeitos a uma violência contingente, enquanto para as pessoas negras a violência sofrida não depende do protesto ou de uma atitude explicitamente antagônica, já que para elas a violência é normalizada, não contingente a uma provocação...

destrói para restaurar uma ordem profundamente desigual e antidemocrática e, de outro lado, o Brasil daqueles que habitam a “zona do não ser”, dos corpos negros desumanizados, para os quais os pactos democráticos e a arena pública nunca foram extensivos e que tiveram suas subjetividades sistematicamente negadas.

O novo governo terá um duplo desafio pela frente: não apenas reconstruir a democracia que retrocedeu nos últimos quatro anos do governo Bolsonaro, quando as desigualdades foram potencializadas, os direitos sociais dos segmentos mais vulnerabilizados sucateados e as políticas públicas desmanteladas, mas também aprofundá-la de modo a enfrentar as assimetrias raciais, de gênero, classe, entre outras, que dão sustentação ao *continuum* de violência, miséria e injustiças na sociedade brasileira. Para tanto, será fundamental não anistiar os perpetradores das violências de 8 de janeiro em nome de uma pretensa pacificação nacional, como já vimos acontecer na transição do regime militar para a democracia no Brasil.

Para além desse movimento, contudo, é preciso reconhecer a transversalidade da pauta racial que atravessa todas as agendas: dos direitos humanos, da educação, da mulher e da democracia (González 1988) e da política externa. Afinal, com racismo não haverá democracia, nem no Brasil, nem nos Estados Unidos – onde os indicadores básicos de bem-estar das populações nas esferas do trabalho, habitação, saúde e justiça criminal são mais desvantajosos quanto mais próximos da negritude (Lewis 2020).

Nesse sentido, é preciso que a transição inacabada para a democracia não promova o esquecimento do passado e presente das relações raciais, em nome da superação das tensões sociais, como foi operacionalizado pelas nossas elites. Em 1890, por exemplo, o então ministro da Fazenda Ruy Barbosa promoveu uma queima geral de arquivos referentes ao período da escravidão, afirmando que a República recém-proclamada era “obrigada a destruir esses vestígios por honra da pátria e em homenagem aos deveres de fraternidade e solidariedade para com a grande massa de cidadãos que a abolição do elemento servil entraram na comunhão brasileira” (Estadão 2015; Silva 2022). Diferentemente, um verdadeiro processo de transição para a democracia tem que passar necessariamente por uma repactuação do marco civilizatório (Lewis 2020), pela “desconstrução histórica do regime civilizatório e epistêmico que sustentou a escravatura e a crença na desigualdade entre raças e povos” (Ventura 2021, 14), por revelar as verdades dos crimes passados e presentes enterrados e pela reparação histórica para os povos negros e indígenas. Caso contrário, o Brasil continuará “refém de cicatrizes históricas abertas que impedem a efetivação do compromisso democrático e respeito às pluralidades assumidas formalmente no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988” (Silva 2022, 43).

Se as forças da extrema-direita associadas ao capital vêm ganhando espaços crescentes de modo transescalar, nos níveis global, regional, subnacional e local, colocando graves desafios para o nosso processo de democratização, urge superar de uma vez por todas o padrão insular da nossa política externa por meio de uma abertura transversal e construtiva para as forças democráticas da sociedade civil que, vinculadas transnacionalmente às suas contrapartes internacionais, possam enfrentar em múltiplos níveis escalares as forças retrógradas circundantes. Além disso, é junto com tais forças que o Itamaraty poderá contribuir para disputar o sentido pacificado, porém excludente, da nossa identidade, que prevaleceu historicamente entre as nossas elites diplomáticas.

Desse modo, para além da guinada rumo ao Sul proposta pelo atual ministro das Relações Exteriores, por meio da reconstrução de laços com a África e a América Latina (Correia 2022), é importante que essa cooperação horizontal revigorada deixe os subalternos falarem (Spivak 1988), de tal modo que o Brasil possa finalmente se conectar com suas diásporas e que as mesmas possam se comunicar através da “América Ladina” (González 1988). ■

Referências Bibliográficas

- Abrão, Rafael Almeida Ferreira, Vanessa Cristina Pitondo Rodrigues, Vitor Gabriel da Silva & Vitor Hugo dos Santos. 2021. "O Itamaraty da extrema-direita e a atuação de entes subnacionais na manutenção das relações Brasil-China". *Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil* (OPEB), 24 de agosto de 2021. <https://opeb.org/2021/08/24/o-itamaraty-da-extrema-direita-e-a-atuacao-de-entes-subnacionais-na-manutencao-das-relacoes-brasil-china/>.
- Agência Senado. 2023. "Ataque à democracia no Brasil é repudiado em diversos países". *Agência Senado*, 9 de janeiro de 2023.
- Amorim, Camille & André Luiz Reis da Silva. 2021. "O Itamaraty e o movimento negro: interesses, ideias e práticas nas relações Brasil-África". *Revista Brasileira de Ciência Política* 35: 1-36. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.e244677>.
- Araújo, E. 2017. "Trump e o ocidente". *Cadernos de Política Exterior* 3 (6): 323-358. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-92-cadernos_de_politica_exterior_ano_3_numero_6_segundo_semestre_de_2017.
- Brasil, Presidência da República. 2023. *Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional*. Brasília, 6 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional>.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores, 2023. *Discurso do embaixador Mauro por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 2 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.
- Bartelson, J. 2015. "Acabando con el imperio: Lusotropicalismo como ideología imperial". *Relaciones Internacionales* (30): 11-26. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5285>
- Bentes, Nilma. 2002. "Brasil-Durban-Brasil: um marco da luta contra o racismo". *Revista Estudos Feministas* 10 (1): 229-236.
- Bento, Maria Aparecida Silva. 2002. "Branqueamento e branquitude no Brasil". In *Psicologia social do racismo – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil*, organizado por Iray Carone e Maria Aparecido Bento, 25-57. Petrópolis: Vozes.
- Bigo, D. 2006. "Internal and External Aspects of Security". *European Security* 15 (4): 385-404. <https://doi.org/10.1080/09662830701305831>.
- Brito, Gabriel. 2020. "O racismo faz parte da lógica capitalista, mas a humanidade está sentindo sua inviabilidade". *Correio da Cidadania*, 16 de julho de 2023. <https://www.correiodacidade.com.br/34-artigos/manchete/14279-o-racismo-faz-parte-da-logica-capitalista-mas-a-humanidade-esta-sentindo-sua-inviabilidade>.
- Caixeta, Marina B. 2002. "Contribuições para o novo governo de Lula. A nova política externa brasileira". *Le Monde Diplomatique Brasil*, 23 de novembro de 2022. <https://diplomatique.org.br/a-nova-politica-externa-brasileira/>
- Captain, Yvonne. 2010. "Brazil's Africa Policy under Lula". *The Global South* 4 (1, Special Issue: Latin America in a Global Age): 183-198. <https://doi.org/10.2979/gso.2010.4.1.183>.
- Carneiro, Sueli. 2002. "A batalha de Durban". *Estudos feministas* 10: 209-14.
- Carta Capital. 2014. "Conselho Nacional de Política Externa fortalecerá o Itamaraty". *Carta Capital*, 10 de setembro de 2014. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986/>.
- Cervo, Amado Luiz. 2010. "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (Special edition): 7-32. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300002>.

- Césaire, Aimé. 2000. *Discourse on Colonialism*. Traduzido por Joan Pinkham. New York: Monthly Review Press.
- Comaroff, Jean & John Comaroff. 2012. "Theory from the South: or, how Euro-America is Evolving Toward Africa". *Anthropological Forum* 22 (2): 113-131.
- Congresso em Foco. 2023. "‘Vocês existem e são valiosos para nós’: leia a íntegra do discurso de Silvio Almeida". *UOL*, 3 de janeiro de 2023. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/leia-a-integra-do-discurso-de-silvio-almeida-somos-a-valoria-dos-nossos-antepassados/>.
- Correa, Vicor. 2022. "Futuro governo retomará relações com América Latina e África, diz Mauro Vieira". *Correio Braziliense*, 14 de dezembro de 2022. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/12/5059023-futuro-governo-retomara-relacoes-com-america-latina-e-africa-diz-mauro-vieira.html>.
- Du Bois, W. E. B. 1961. *The Souls of Black Folk*. New York, NY: Crest Books.
- Estadão Acervo. 2015. A destruição dos documentos sobre a escravidão. *Estadão*, 14 de dezembro de 2015. <https://bityli.com/7jUj7>.
- Farias, Rogério de Sousa & Haroldo Ramanzini Júnior. 2015. "Revendohorizontalização: o desafio da análise na política externa brasileira". *Revista Brasileira de Política Internacional* 85 (2): 5-22. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.
- Feminismos Plurais. 2020. "Racismo estrutural - Djamila Ribeiro e Silvio Almeida". *Vídeo do YouTube*, 1:20:34. 25 de maio de 2020. <https://youtu.be/ZADKtsNnx74>.
- Fernandes, Florestan. 2008. *A integração do negro na sociedade de classes*. V. 1. São Paulo: Globo.
- Fernández, Marta. 2021. "A invasão do Capitólio: a América Latina é aqui?" *Latinoamérica 21*, 08 de fevereiro de 2021. <https://latinoamerica21.com.br/a-invasao-do-capitolio/>.
- Flauzina, Ana Luiza Pinheiro & Thula Rafaela Pires. 2020. "Políticas de morte: Covid-19 e os labirintos da cidade negra". *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 10 (2): 75-93 <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i2.6931>.
- Freyre, Gilberto. 2006. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global.
- G1. 2023a. "93% dos brasileiros condenam ataque terrorista aos Três Poderes, aponta pesquisa Datafolha". *G1*, 11 de janeiro de 2023. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/11/93percent-dos-brasileiros-condenam-ataque-terrorista-aos-tres-poderes-aponta-pesquisa-datafolha.ghtml>.
- G1. 2023b. "Veja a íntegra da entrevista de Lula para Natuza Nery na #GloboNews | entrevista exclusiva." *Vídeo do YouTube*, 54:47. 18 de janeiro de 2023. https://youtu.be/EP_CBjsFXTk.
- Gabinete de Transição Governamental. 2022. "Relatório final". *Comissão de transição governamental*, dezembro de 2022. <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>.
- Gabinete de Transição Governamental. 2022. "Relatório do Grupo Técnico de Relações Exteriores", Produto 2, *Comissão de transição governamental*, dezembro de 2022.
- González, Lélia. 1988. "A categoria político-cultural de amefricanidade". *Tempo Brasileiro* 92/93: 69-82.
- Gonzalez, Lélia. 2021. "Racismo por omissão". In *A radical imaginação política das mulheres negras brasileiras*, organizado por Ana Carolina Lourenço e Anielle Franco. São Paulo: Oralituras, Fundação Rosa Luxemburgo.
- Keene, Edward. 2002. *Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics*. Cambridge: CUP.
- Lewis, Liana. 2020. "O Golpe de 2016 e o genocídio do povo negro". In: *2016: o ano que não acabou*, organizado por Fátima M. Leite Cruz e Liana Lewis. Recife: Ed. UFPE.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional* 22 (2): 265-303. http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2005. "Aspiração internacional e política externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 82: 4-19.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2013. "Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição

da análise de política externa". In *A política pública como campo multidisciplinar*, organizado por Eduardo Marques e Carlo Aurélio Pimenta de Faria, 127-153. São Paulo: Ed. Unesp.

Macedo, Danilo. 2014. "Itamaraty encerra debates que vão compor o Livro Branco da Política Externa". *Agência Brasil*, 2 de abril de 2014. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-04/itamaraty-encerra-debates-que-va-compo-o-livro-branco-da-politica>.

Menezes, Thiago Melamed de. 2011. "O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação". In *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*, organizado por Leticia Pinheiro e Carlos R. S. Milani, 71-92. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Milani, Carlos R. S. 2011. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*, organizado por Leticia Pinheiro e Carlos R. S. Milani, Rio de Janeiro, 33-70. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Milani, Carlos R. S. 2012. "Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira". In *VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: relações internacionais em tempos de crise econômica e política*, organizado pela Fundação Alexandre Gusmão, 43-60. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

Milani, Carlos R. S & Leticia Pinheiro. 2013. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública" *Contexto internacional* 35 (1): 11-41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.

Milani, Carlos R. S. 2015. "Política externa é política pública?" *Insight inteligência* 69: 56-75. <https://inteligencia.insightnet.com.br/politica-externa-e-politica-publica/>.

Milani, Carlos R. S & Leticia Pinheiro. 2016. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and its Analytical Challenges". *Foreign policy analysis* 13 (2): 278-296. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.

Morgenthau, Hans. 2003. *A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. 6. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.

Moura, Gerson. 1980. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Nascimento, A. 1978. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Nascimento, A. 1981. *Sitiado em Lagos: autodefesa de um negro acossado pelo racismo*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Nascimento, A. 1982. *O negro revoltado* (com trabalhos apresentados no Primeiro Congresso do Negro Brasileiro, Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1950 a 4 de setembro de 1950). Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Nascimento, A. 1997. *Thoth, escriba dos deuses: pensamento dos povos africanos e afrodescendentes*. Brasília: Senado Federal.

Nascimento, A. 2009. "Quilombismo: um conceito emergente do processo histórico-cultural da população afro-brasileira". In *Afrocentricidade: uma abordagem epistemológica inovadora*, organizado por Elisa Larkin Nascimento, São Paulo: Selo Negro.

Nascimento, E. L. 2014. *Abdias Nascimento: grandes vultos que honraram o Senado*. Brasília: Senado Federal.

Pomeroy, Melissa Elizabeth & Laura Trajber Waisbich. 2019. "Formatos e determinantes da participação social em agendas da política externa brasileira". *Revista brasileira de políticas públicas e internacionais* 4 (1): 105-130. <http://dx.doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.45579>

Rodrigues, Gilberto M., Isabela Montilla da Silva & Mirella Sabião. 2020. "Política externa, direitos humanos e pandemia de Covid-19". In *A política externa de Bolsonaro na pandemia*, organizado por Diego Araujo Azzi, Gilberto M. A. Rodrigues e Ana Tereza L. M. de Souza, 57-70. São Bernardo do Campo, SP: Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil.

Salomón, Mónica & Leticia Pinheiro. 2013. "Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". *Revista Brasileira de Política Internacional* 56 (1): 40-49. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>

Sanchez, Michell Ratton, Elaine C. G. da Silva,

- Evorah L. Cardoso & Priscila Spécie. 2006. "Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)". *Revista Sociologia Política* 27: 125-143. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>
- Santoro, Maurício. 2012. "Democracia e política externa no Brasil". *Revista Estudos Políticos* 4: 95-105.
- Silva, Jonata William Sousa. 2022. "(In)justiça de transição: o mito da democracia racial e a cultura do esquecimento na formação da identidade nacional brasileira". *Revista Espaço Acadêmico* 21: 35-44. <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/58744>.
- Silva, Danielle Costa. 2015. "Política externa é política pública: reflexões sobre a política externa brasileira". *Dossiê Regionalismos- SIMPORI 2014*.
- Sorgine, Guilherme Ferreira & Maria Helena de Castro Santos. 2017. "A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate". *Meridiano 47: Journal of Global Studies* 19: 1-18. <https://doi.org/10.20889/M47e19009>.
- Souza, Jéser Abílio de. 2021. "Entre cenas, afetos e ressentimentos: analisando identidades e discursos de política externa brasileira (2003-2010)." *Tese de doutorado em Ciência Política*, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Spivak, Gayatri Chakravorty. 1988. *Can the Subaltern Speak? (Marxism and the Interpretation of Culture)*. Chicago: University of Illinois Press.
- Teixeira, Elisa Ferreira. 2019. "Abdias Nascimento e o pan-africanismo: dizeres, saberes e experiências no autoexílio (1968-1981)". In *II Congresso de Pesquisadores/as Negros/as do Nordeste - "Epistemologias Negras e Lutas Antirracistas"*, CCHLA/UFPB.
- TSE. 2022. "Urna eletrônica reduziu em 82% o número de votos inválidos". *Tribunal Superior Eleitoral*, 9 de agosto de 2022. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/urna-eletronica-reduziu-em-82-o-numero-de-votos-invalidos>.
- Vargas, João H. Costa. 2016. "'Desidentificação': a lógica de exclusão antinegra do Brasil". In *Antinegitude: o impossível sujeito negro na formação social brasileira*, organizado por Osmundo Pinho e João Vargas, 13-30. Cruz das Almas: EDUFRB; Belo Horizonte: Fino Traço.
- Ventura, Tereza. 2021. "Lutas por reparação: dívida histórica e justiça pós-colonial". *Práticas da História* 12: 13-52.
- Vieira, Marco. 2018. "(Re-)imagining the 'Self' of Ontological Security: the Case of Brazil's Ambivalent Postcolonial Subjectivity". *Millennium: Journal of International Studies* 46: 1-23.
- Vilela, A. & M. Fernández. 2022. "Abdias do Nascimento: Quilombist Praxis Amidst the Genocide of Black People". In *Globalizing Political Theory*, organizado por Smita A. Rahman, Katherine A. Gordy, Shirin S. Deylami. 1ed. Abingdon: Routledge.
- Vigevani, Tullo & Gabriel Cepaluni. 2011. "Política externa de Lula: a busca de autonomia pela diversificação". In *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*, 99-120. São Paulo: Editora Unesp.
- Wendling, Mike. "Como Steve Bannon e outros aliados de Trump estimularam invasões de bolsonaristas em Brasília". *BBC News*, 9 de janeiro de 2023. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64208675>.
- Como citar:** Fernández, Marta & Jéser Abílio. 2023. "Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 96-126.
- To cite this work:** Fernández, Marta & Jéser Abílio. 2023. "Potentialities and Challenges of the New Lula Administration to the Democratization of Brazilian Foreign Policy." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 96-126.
- DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.05.96-126.pt>

Recebido: 1º de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 6 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional

Carlos R. S. Milani

Diogo Ives

Resumo: Analisam-se três discursos de Lula para identificar as principais diretrizes que pretende conferir à política externa no seu terceiro governo. Destaca-se a intenção de construir uma frente ampla contra a extrema-direita nos âmbitos nacional, regional e global, mobilizando o Brasil na defesa de normas ambientais e climáticas acordadas internacionalmente e no desenvolvimento de uma proposta consensuada de regulação da comunicação virtual.

Palavras-chave: Política externa brasileira; governo Lula; frente ampla; extrema-direita; ecologia política.

Brazilian Foreign Policy 2023 Onwards: The Need of a Broadened Coalition at National, Regional, and International Levels

Abstract: The paper analyzes three speeches made by Lula to identify the guidelines he intends to give to foreign policy in his third government. The intention to build a broadened front against the extreme right at the national, regional, and global levels stands out, mobilizing Brazil to defend internationally agreed environmental and climate standards and to develop a consensual proposal for regulating virtual communication.

Keywords: Brazilian foreign policy; Lula administration; broadened coalition; extreme right; political ecology.

“Uma verdadeira frente ampla contra o autoritarismo” – foi assim que Luiz Inácio Lula da Silva (2022b, s.p.) classificou a coalizão de forças políticas que o ajudou a conquistar, *in extremis*, um terceiro mandato de presidente da República, durante seu discurso de diplomação no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 12 de dezembro de 2022. À época, na qualidade de presidente eleito, Lula especificou que 12 partidos o haviam apoiado no 1º turno da eleição presidencial, aos quais mais dois se somaram no 2º turno e outros, ainda, durante o governo de transição. Além de partidos, Lula frisou que a frente ampla foi composta por “trabalhadores, empresários, artistas, intelectuais, cientistas e lideranças dos mais diversos e combativos movimentos populares” (Ibid.).

Após muitas negociações, no final de dezembro de 2022, Lula nomeou seu ministério, procurando traduzir a ideia de frente ampla na inclusão de atores políticos de diferentes pontos do espectro ideológico e de representantes progressistas e nacionalmente reconhecidos da sociedade civil. Lula decidiu aumentar drasticamente o número de ministérios. Entre 37 pastas (eram 23 no governo anterior), o PT ficou com apenas dez, enquanto outros partidos de esquerda e centro-esquerda somaram sete (PCdoB, PDT, PSB, PSOL e Rede). Além disso, nove ministérios foram dados a partidos que não apoiaram Lula na eleição (MDB, PSD e União Brasil), mas que obtiveram bancadas importantes no Congresso. Por fim, os 11 ministérios restantes ficaram com pessoas sem filiação partidária, inclusive o Itamaraty, a cargo do embaixador Mauro Vieira. Entre critérios técnicos e políticos, Lula também teve de considerar aspectos relacionados à governabilidade (G1 2022).

Símbolos políticos dessa frente ampla incluem Geraldo Alckmin, vice-presidente, ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e um dos principais adversários políticos do passado de Lula, quando integrava o PSDB; Simone Tebet, ministra do Planejamento e concorrente na eleição presidencial de 2022 por uma coligação que reunia PSDB, MDB e Cidadania; Marina Silva, ministra do Meio Ambiente e integrante do PT desde a sua origem, mas que havia rompido com Lula e o partido após perder espaço em um de seus governos anteriores; e Sônia

Carlos R. S. Milani  é professor titular de Relações Internacionais no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Senior Fellow do CEBRI, coordenador do Observatório Interdisciplinar de Mudanças Climáticas (OIMC) e do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).

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

Guajajara, ministra dos Povos Originários, liderança indígena e filiada ao PSOL, partido que se recusava a participar de administrações federais do PT por ser uma dissidência deste. O fato de os três primeiros nomes terem um perfil presidencial, por já terem disputado pleitos desse tipo no passado e terminarem relativamente bem colocados, ressalta a disposição de Lula em construir um governo que tenha peso político contra um adversário comum. Ainda nessa lógica, “União e Reconstrução” foi anunciado, em janeiro, como o lema do governo federal para os próximos quatro anos.

Todos esses gestos foram justificados continuamente por Lula como um esforço de combater uma extrema-direita ultraconservadora, ultranacionalista e antidemocrática, que chegou ao comando do Estado brasileiro pela primeira vez, desde o início do processo de redemocratização do país, em 2019, com a liderança de Jair Bolsonaro. Seu projeto de país guiou-se, continuamente, por um desmonte do Estado, da harmonia entre seus três poderes e de políticas públicas de bem-estar social e reconhecimento de minorias, além da adoção de negacionismo climático em meio ao aumento do desmatamento da Amazônia e de desastres ecológicos em outros biomas (Cerrado e Pantanal, por exemplo). Na política externa, o comportamento do Brasil oscilou entre um alinhamento automático ao governo Trump, nos Estados Unidos, durante a primeira metade do mandato, e uma ausência de estratégia clara na segunda metade, após Donald Trump ser substituído por Joe Biden no comando da Casa Branca. Os ataques frequentes a Pequim, às Nações Unidas e seu “globalismo” ou ainda “marxismo cultural”, o abandono de qualquer projeto de liderança regional na América do Sul e nas relações Sul-Sul, entre outros aspectos, foram as marcas do governo Bolsonaro nessa matéria.

A intenção declarada de Lula de construir um governo que funcione como uma frente ampla contra o autoritarismo bolsonarista exige compreender como isso ocorrerá de fato, no dia a dia. Portanto, cabe a analistas construir hipóteses sobre algo em movimento, desenhar cenários e apontar riscos associados a determinadas trajetórias possíveis.

A intenção declarada de Lula de construir um governo que funcione como uma frente ampla contra o autoritarismo bolsonarista exige compreender como isso ocorrerá de fato, no dia a dia. Portanto, cabe a analistas construir hipóteses sobre

algo em movimento, desenhar cenários e apontar riscos associados a determinadas trajetórias possíveis. Abrucio (2022a), por exemplo, sugere que três pactos devem ser estabelecidos e respeitados pelas forças políticas democráticas de diferentes matizes pelos próximos quatro anos: um primeiro pacto para estabelecer canais de diálogo com movimentos sociais de setores diversos, dos progressistas aos conservadores; um segundo pacto para construir uma governabilidade partidária em torno de temas, em vez de bases fixas; e um terceiro pacto para respeitar a autonomia e fomentar acordos tanto entre os três poderes da República, quanto entre União, estados e municípios. Além disso, Abrucio (2022b) entende que, dentro do Executivo federal, a elaboração de políticas públicas requererá maior articulação entre ministérios diferentes, observando lógicas de transversalidade (quando um tema está presente em ações de vários órgãos, como direitos humanos, meio ambiente e clima), imbricamento (quando um tema exige aportes de diferentes órgãos para a elaboração de uma mesma política pública, como o ensino de educação física em escolas) e intersectorialidade (quando um tema requer mais de uma política pública para ser tratado por parte de órgãos distintos, como atenção à primeira infância).

O objetivo de nosso texto é deter-se sobre como o perfil da frente ampla construída pode afetar uma política pública em especial, a política externa, a fim de compreender que conteúdo ela tende a assumir. Na seção a seguir, fazemos uma breve análise comparada de três discursos que Lula enunciou após vencer as eleições de 2022, nos quais elencou prioridades que pretende conferir ao tema: o discurso de vitória em um hotel de São Paulo, em 30 de outubro de 2022; o discurso de diplomação no Tribunal Superior Eleitoral, em 12 de dezembro de 2022; e o discurso de posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2023. A partir desses resultados, na seção posterior, sugerimos uma interpretação teórico-política sobre os rumos da inserção internacional brasileira inicialmente traçados por Lula, em diálogo com debates da ecologia política, posto que chaves analíticas mais tradicionais da política externa, orientadas pelas dicotomias Norte/Sul e Ocidente/resto, mostram-se limitadas, dado que o fenômeno do autoritarismo está presente em todos esses polos atualmente. Por último, as considerações finais expõem reflexões sobre a forma com que a política externa poderia ser conduzida para consolidar-se enquanto produto de um amplo movimento de defesa da democracia.

AS PRIMEIRAS INTENÇÕES

Quando Lula (2022a, s.p.) fez seu discurso de vitória, na mesma noite do resultado da eleição presidencial, dirigia-se ao vivo e em horário nobre a toda a população brasileira, por meio de rádio, televisão e internet. Após enfatizar, em

diversos momentos, que a democracia saía vencedora do pleito, dedicou a parte da sua fala sobre política externa à defesa de um retorno a estratégias do passado, que desfizessem o “triste papel de pária do mundo” que teria predominado durante o governo Bolsonaro. Nessa toada, destacou que “o mundo sente saudades do Brasil”, em especial da postura de “falar de igual para igual com os países mais ricos” e de contribuir “para o desenvolvimento dos países mais pobres”. Em seguida, Lula listou, muito brevemente, as ações a serem reeditadas: cooperação econômica com países africanos, integração regional, retomada da confiança de investimentos estrangeiros, parcerias com Estados Unidos e União Europeia nos termos de um comércio mais justo, reivindicação de reforma do Conselho de Segurança da ONU com fim do direito de veto e combate à fome e à desigualdade no mundo.

Por sua vez, a metade final da seção sobre política externa de seu discurso foi dedicada integralmente a um único tema: a intenção de fazer o Brasil “retomar o seu protagonismo na luta contra a crise climática, protegendo todos os nossos biomas, sobretudo a Floresta Amazônica”. Nesse momento, o então presidente eleito detalhou compromissos: desmatamento zero da Amazônia, maior vigilância sobre crimes ambientais praticados nela (“seja garimpo, mineração, extração de madeira ou ocupação agropecuária indevida”), desenvolvimento sustentável das comunidades que a integram, relação de respeito com povos indígenas, maior proteção da biodiversidade e abertura à cooperação internacional em projetos, investimentos e pesquisas científicas.

Pouco mais de um mês depois, ocorreu a cerimônia de diplomação de Lula e de seu vice-presidente, Geraldo Alckmin, no Tribunal Superior Eleitoral, sem a mesma cobertura midiática do evento anterior. Embora Lula também se dirigisse oficialmente a toda a população brasileira, a ocasião, daquela vez, distinguia-se por ser marcada pela presença, na plateia, das principais autoridades dos três poderes da República. Nesse contexto de maior peso de representantes das instituições do Estado, o discurso de Lula também foi pautado por uma forte defesa da democracia, porém foi menor, em tamanho, e menos abrangente no anúncio das ações de governo que pretendia empreender. Quando abordou a política externa, nenhum dos assuntos aludidos no discurso de vitória foi mencionado, nem mesmo meio ambiente e crise climática.

Em vez disso, Lula (2022b, s.p.) deu amplo destaque a outro tema: a existência de uma “máquina de ataques à democracia [que] não tem pátria, nem fronteiras”. Destacou que “na América Latina, na Europa e nos Estados Unidos, os inimigos da democracia [...] usam e abusam dos mecanismos de manipulações e mentiras, disponibilizados por plataformas digitais que atuam de maneira gananciosa e absolutamente irresponsável”. No Brasil, essa “indústria de mentiras e calúnias” teria sido

responsável por lançar dúvidas sobre as urnas eletrônicas e, como nos outros lugares mencionados, disseminar ataques sistemáticos a instituições e incitar violência política por meio de redes sociais. Posto que transnacional, o combate a esse perigo antidemocrático precisaria “se dar nas trincheiras da governança global, por meio de tecnologias avançadas e de uma legislação internacional mais dura e eficiente”. E concluiu: “Nossa missão é fortalecer a democracia – entre nós, no Brasil, e em nossas relações multilaterais. A importância do Brasil neste cenário global é inegável”.

Finalmente, em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2023, no plenário da Câmara dos Deputados, Lula dirigia-se a um público que combinava tanto a população brasileira, que assistia à cerimônia por diferentes meios de comunicação, quanto autoridades políticas (nacionais e estrangeiras) presentes no recinto. Nesse contexto, o presidente fez uma síntese entre os dois temas que haviam tido maior destaque nos discursos anteriores. A seção da fala dedicada à política externa começou pontuando que “o mundo espera que o Brasil volte a ser um líder no enfrentamento à crise climática” (Lula da Silva 2023, s.p.). Em seguida, o presidente listou brevemente, mais uma vez, diversas agendas que pretende retomar em relação a seus governos passados – integração sul-americana, diálogo ativo e ativo com atores globais, BRICS, cooperação com os países da África – e voltou a frisar novamente a dimensão ambiental:

Somos responsáveis pela maior parte da Amazônia e por vastos biomas, grandes aquíferos, jazidas de minérios, petróleo e fontes de energia limpa. Com soberania e responsabilidade, seremos respeitados para compartilhar essa grandeza com a humanidade – solidariamente, jamais com subordinação (Lula da Silva 2023, s.p.).

Na sequência, Lula (2023, s.p.) encerrou a fala sobre a política externa – que também foi o fechamento do discurso – salientando que os olhos do mundo estiveram voltados para o Brasil na eleição, pois a campanha havia emblematicamente exemplificado o tipo de ameaça que o modelo democrático estava enfrentando no mundo. Nas suas palavras: “ao redor do planeta, articula-se uma onda de extremismo autoritário que dissemina o ódio e a mentira por meios tecnológicos que não se submetem a controles transparentes”. Lula afirmou que defenderia a plena liberdade de expressão, o que requereria a criação de “instâncias democráticas de acesso à informação confiável e de responsabilização dos meios pelos quais o veneno do ódio e da mentira são inoculados”. E concluiu que “este é um desafio civilizatório, da mesma forma que a superação das guerras, da crise climática, da fome e da desigualdade no planeta”.

COMBATE À EXTREMA-DIREITA COMO PRIORIDADE

Apesar de Lula salientar que pretende retomar diretrizes que marcaram a sua política externa ativa e altiva entre 2003 e 2010 – conduzida então por Celso Amorim, que volta ao novo governo na posição de chefe da Assessoria Especial do Presidente da República –, parece-nos que tais orientações ocuparam um segundo plano nos três discursos que marcaram o início do seu terceiro mandato. Apostas, portanto, que preveem uma política externa que será mera reedição do que foi feito no passado, acreditamos, podem estar equivocadas. Os contextos doméstico e internacional da década de 2020 são bastante diferentes do que marcou o período anterior, e Lula o reconhece claramente. Neste novo cenário, duas ações emergem com ênfase no seu discurso presidencial para a política externa: em primeiro lugar, retomar o protagonismo na construção de normas ambientais e climáticas internacionais e, em segundo lugar, atuar no desenvolvimento de um arcabouço institucional internacional em matéria de comunicação virtual.

Essas duas ações podem ser entendidas como estratégias complementares para uma mesma prioridade, a de combater a extrema-direita brasileira, que teria articulações transnacionais com grupos de mesmo matiz, por meio de medidas domésticas, mas sobretudo – o que aqui nos interessa em especial – usando ferramentas de política externa. Um primeiro movimento necessário para esse enfrentamento foi a retomada do controle do Estado brasileiro por forças democráticas, articuladas em uma frente ampla. A partir disso, Lula promete fazer outros movimentos, que visam a atacar duas bases de sustentação do bolsonarismo: a sua economia política (financiadores e apoiadores que se beneficiaram amplamente do processo de desconstrução das políticas públicas ambientais) e a sua infraestrutura comunicacional (financiamento destinado a *bloggers* e monetização de mídias digitais ultraconservadoras e antidemocráticas).

A associação que Lula faz entre o protagonismo do Brasil no debate climático global e a necessidade de proteger a Amazônia pode ser compreendida enquanto intenção de reconstruir a legitimidade e a imagem nacional no exterior, explorando

Apostas que preveem uma política externa que será mera reedição do que foi feito no passado, acreditamos, podem estar equivocadas. Os contextos doméstico e internacional da década de 2020 são bastante diferentes do que marcou o período anterior, e Lula o reconhece claramente.

aquela que é uma vitrine tradicional do país, conectada estreitamente ao imaginário que estrangeiros têm do Brasil e que lhe dá credencial para se colocar como ator diplomático de relevância na agenda ambiental. Também pode ser entendida como uma estratégia econômica de atrair recursos estrangeiros que, cada vez mais, são mobilizados a partir de critérios de investimento sustentável e que são sensíveis a compromissos do governo com a pauta ambiental. Tais recursos são especialmente preciosos em uma conjuntura econômica de turbulência, alimentada pela pandemia de Covid-19 e pela guerra na Ucrânia, em contraste com a bonança do superciclo de *commodities* que marcou os dois primeiros governos Lula.

Mas o destaque dado à Amazônia, no âmbito do debate climático, pode ser visto, ainda e talvez sobretudo, como uma intenção de construir uma governança sobre o território amazônico que vigie, puna e inviabilize o enriquecimento ilícito que empresários de parte do agronegócio obtêm por meio de crimes ambientais e do qual se valem para financiar o bolsonarismo. Práticas desse tipo incluem desmatamento para extrair madeira, queimadas para abrir pasto à pecuária extensiva e mineração praticada em terras protegidas, especialmente indígenas. Trata-se de uma prática econômica do tipo jogo de soma zero entre economia e natureza, que permite lucros extraordinários por meio da espoliação pura e simples dos recursos naturais, sem sofisticação intelectual ou quaisquer tipos de investimento científico, sem responder à necessidade de pagamento de impostos ou ainda sem respeitar as leis trabalhistas e de combate contra o trabalho análogo ao da escravidão. As bordas da Amazônia (ou “arco do desmatamento”, que vai do Acre ao Maranhão) são zonas de grande importância nessa estratégia de enriquecimento ilícito, de expansão das redes criminosas e de tráficos de todos os tipos, bem como de destruição da diversidade social e ecológica nos territórios, o que se reverteu em farto apoio eleitoral a Bolsonaro na eleição presidencial de 2022. Ao reforçar o controle do Estado brasileiro sobre a floresta, com ajuda de recursos estrangeiros, o novo governo Lula pode fazer uma contraofensiva a um dos motores da economia política bolsonarista.

Recursos oriundos dessas atividades criminosas são canalizados para a promoção da desinformação ambiental e para a difusão de *fake news* e discursos de ódio contra a democracia nas redes de comunicação virtual. Plataformas como Facebook, Instagram e Twitter têm diretrizes que informam abertamente que publicações são tão mais difundidas às pessoas quanto mais se pague para tanto. Além disso, nessas plataformas e no YouTube, quanto mais curtidas ou comentários uma publicação ou vídeo recebe, mais sua difusão cresce e aumenta seu potencial para fins de monetização, o que leva pessoas mal-intencionadas a criar *bots* (ou “robôs”, isto é, perfis falsos) para insuflar tais índices (o que também pode ser feito via contratação de serviços especializados, o que requer financiamento). Esses *bots* também são capazes

de aumentar o compartilhamento de mensagens em aplicativos como Whatsapp e Telegram. Desse modo, cria-se um ecossistema amplo e rápido de compartilhamento de ideias de extrema-direita, que transmite continuamente mensagens de mentira e ódio a um público vasto.

O entrelaçamento entre setores bolsonaristas do agronegócio e a difusão de mensagens de ataque à democracia liberal se mostrou evidente nos atos golpistas e terroristas de 8 de janeiro de 2023, quando uma multidão de milhares de apoiadores do ex-presidente brasileiro invadiu e depredou o Palácio do Planalto, o Congresso Nacional e o Superior Tribunal Federal. Trata-se do maior ataque à democracia brasileira desde o início da redemocratização, em 1985. Dois dias após o ocorrido, o Ministério da Justiça, com base em informações da Polícia Federal, anunciou que pelo menos dez empresários do agronegócio de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul estavam entre os principais financiadores de ônibus fretados e acampamentos organizados para transportar e manter os delinquentes em Brasília (Mazzini 2023). Diante desse contexto de eclosão de uma ameaça que estava latente há quatro anos, por instigação contínua de Bolsonaro, tornou-se ainda mais premente a implementação de políticas públicas que impeçam eventos semelhantes no futuro.

DEFESA DA CONSTITUIÇÃO E SUPERAÇÃO DA CRISE AMBIENTAL

Ao situar a ameaça autoritária, ultraconservadora e negacionista de extrema-direita como a grande preocupação norteadora do seu governo, Lula vincula a política externa a um problema que é, ao mesmo tempo, doméstico e transnacional. Seriam superficiais, de antemão, possíveis interpretações de que isso significaria uma desqualificação da inserção internacional brasileira, pois motivada apenas por um desejo eleitoral de enfraquecer uma força política que disputa votos com o PT. Mais do que uma mera racionalidade eleitoral, o combate à extrema-direita brasileira se enquadra no dever do presidente da República de defender a Constituição Federal, que, no seu artigo 1º, estabelece um Estado Democrático de Direito ancorado, entre outros princípios, na dignidade da pessoa humana, e, no seu artigo 2º, prevê a independência e harmonia dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ambos os artigos são incompatíveis com uma facção que prega constantemente ódio aos direitos humanos (por meio de uma reinterpretação de seus sentidos políticos), insustentabilidade ambiental e desrespeito a quaisquer instituições que signifiquem um contrapeso à vontade do seu líder.

Ao se guiar por um pacto coletivo, como é a Constituição de 1988, a política externa que se anuncia pode ser entendida como uma antítese à política externa dos últimos quatro anos. Conforme explicam Maria Regina Soares de Lima e Marianna

Albuquerque (2022), Bolsonaro também conectava o nível doméstico ao externo ao conduzir a inserção internacional do Brasil, porém se movia exclusivamente por um desejo personalista de permanecer no poder. As autoras partem de uma premissa formulada por Joseph Schumpeter para pensar democracias liberais: nelas, o governante almeja ter sempre a maioria dos votos do eleitorado, porém precisa construir bens coletivos para toda a população e não apenas para seus eleitores. Contudo, Bolsonaro não se importaria com o segundo elemento do dilema, necessário para ser considerado um governante democrático: destruía políticas públicas e se orientava tão somente em fidelizar votos de *constituencies* grandes o suficiente para mantê-lo com sustentação no Congresso e vencer uma possível reeleição, com destaque para empresários do agronegócio, fiéis neopentecostais e agentes de segurança e defesa. Lima e Albuquerque (2022) argumentam que isso se traduzia, na política externa, em posturas pautadas por negacionismo climático, ultraconservadorismo cristão e anticomunismo, especialmente em fóruns multilaterais.

Como lembra Milani (2022), o negacionismo climático pode ser considerado uma ferramenta política, usada nos âmbitos nacional e transnacional, para deslegitimar a ciência, as políticas de regulação (via legislação ou mercado) e as mudanças de padrões de produção, circulação e consumo de bens e serviços na economia capitalista. Implica, ainda, uma ruptura com a racionalidade moderna de separação entre os temas religiosos e científicos, entre as esferas da fé individual e da vida coletiva. Ora, instituir um governo que se pretenda uma frente ampla demarca um contraste radical com esse tipo de racionalidade (bolsonarista), sempre orientada, ademais, pelo sectarismo e pela exclusão de minorias sociais. Na frente ampla, aglutinam-se personalidades com peso político e civil para fazer com que a maior porção possível da população se sinta representada na esfera federal e para que sejam construídos bens coletivos que consigam contemplar, em alguma medida, os interesses diversos.

Esse esforço democrático e pluralista, entretanto, apenas pode dar certo hoje, quando se olha para além das *constituencies* domésticas e se busca construir bens coletivos também no plano internacional, a fim de minar a organização reticular e transnacional de uma extrema-direita em diferentes continentes. Esses bens coletivos incluem normas e arcabouços institucionais internacionais nos campos do meio ambiente, clima e comunicação virtual que rejeitam o fundamentalismo de livre mercado defendido por ultraconservadores e libertários que compõem essa extrema-direita. Uma vez que ela se organiza em redes transnacionais presentes tanto em países desenvolvidos, quanto em países da (semi)periferia do sistema-mundo, a aposta em uma política externa que construa uma ampla frente internacional a favor dos valores democráticos pode render muitos frutos regionais e globais para o Brasil em um contexto geopolítico com um número sensivelmente menor de janelas de oportunidade estratégica.

Nesse cenário, a lente analítica do conflito Norte-Sul é insuficiente para entender o momento da política externa que se vislumbra, uma vez que o perigo bolsonarista está situado no Sul geopolítico, à semelhança de outros países com lideranças de um autoritarismo similar (embora com nuances), no qual se conjugam valores ultraconservadores para costumes e ultraliberais para economia, tais como Nayib Bukele, em El Salvador; Rodrigo Duterte, nas Filipinas; e Narendra Modi, na Índia. Por sua vez, no Norte geopolítico, exemplos incluem Donald Trump, nos Estados Unidos; Viktor Orbán, na Hungria; Andrej Duda, na Polônia; Giorgia Meloni, na Itália; e Benjamin Netanyahu, em Israel. Esse atravessamento do fenômeno entre Norte e Sul não implica deixar de reconhecer que o Norte tem maior capacidade financeira e técnica para influenciar globalmente os movimentos de extrema-direita, porém significa que a posição de um país na divisão internacional do trabalho não é condição suficiente para classificá-lo em um polo do conflito em questão.

Por sua vez, leituras de que o mundo se encaminha para uma segunda Guerra Fria, opondo democracias ocidentais e autocracias orientais (especialmente China e Rússia), baseiam-se em uma chave analítica francamente equivocada, conforme explica Walt (2020). Por mais desglobalização que a pandemia de Covid-19 tenha produzido e por mais fundamental que seja a rivalidade Estados Unidos-China, a interdependência econômica entre Pequim, Bruxelas e Washington segue fundamental para o crescimento dessas economias. Ademais, não há uma dicotomia rígida entre esses polos atualmente, dado que a luta entre forças democráticas e autoritárias inclui países considerados símbolos ocidentais da democracia liberal no pós-Guerra Fria, como Alemanha e França, onde, assim como nos Estados Unidos, a extrema-direita vem crescendo nos últimos anos. Ademais, visões monolíticas sobre a cultura política de países e a divisão do mundo em um choque de civilizações são pouco convincentes. Cabe lembrar que o fascismo, do qual se alimenta em parte a extrema-direita contemporânea, nasceu no Ocidente e é uma corrente da sua cultura política que se mostra resistente ao tempo, convivendo com o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo. Hoje, ele se reforça enquanto expressão de um reacionarismo de direita, como afirmam Christian Lynch e Paulo Henrique Cassimiro (2022).

Diante dessas limitações conceituais para enquadrar o que pode vir a marcar a inserção internacional do Brasil a partir de 2023, acreditamos ser mais adequado assumir que há coalizões sociopolíticas em disputa hoje, nos planos nacional e internacional. Essas coalizões são integradas por agentes do Estado e da sociedade civil, que servem de base social para modelos de desenvolvimento político e econômico (mas também energético e climático) ancorados em concepções de mundo distintas. Essas coalizões disputam a hegemonia de corações e mentes, construída por

meios de coerção e consentimento, nos termos gramscianos. Ao longo do século XX, a teoria crítica avançou e hoje assume que concepções de mundo não se restringem a orientações sobre formas de Estado e conflitos de classe, mas também se referem a estruturas de gênero, raça, sexualidade, relações humano-natureza, entre outros marcadores de identidade e lealdade política. As coalizões sociopolíticas, em suma, disputam políticas de redistribuição e reconhecimento, nos termos conhecidos de Nancy Fraser, mas também procuram se situar em novos vetores das relações entre sociedade, economia e natureza, como lembra Bruno Latour (2020). Portanto, no atual cenário, é imperativo ir além das variáveis “clássicas” e incluir o meio ambiente e o clima como outro eixo de distinção entre coalizões de apoio a modelos de desenvolvimento.

Um novo conceito para pensar esse esforço, preliminarmente, foi enunciado por Marina Silva quando reassumiu o Ministério do Meio Ambiente para integrar o terceiro governo Lula, em 4 de janeiro de 2023. A ministra encerrou seu discurso de posse explicando o que entende pelo adjetivo “sustentabilista”¹:

A sustentabilidade não é uma maneira só de fazer. É uma maneira de ser, é uma visão de mundo, é um ideal de vida. Estes novos ideais identificatórios estão tomando conta do mundo. Os nossos filhos, os nossos netos já nascerão sustentabilistas. Uns serão conservadores, outros serão progressistas, uns capitalistas, outros socialistas, mas todos serão sustentabilistas. Porque sem a natureza a gente não vive. Só os negacionistas não reconhecem o imperativo ético desta agenda (UOL 2023, s.p.).

Embora sustentabilidade nos pareça um termo já desgastado e o sufixo “ismo” sugira algo pejorativo, o conceito de sustentabilismo proposto por Marina Silva tem o mérito de conectar identidade à economia política, isto é, subjetividades individuais e coletivas a concepções materiais de desenvolvimento. Além disso, é flexível o suficiente para enquadrar uma coalizão sociopolítica abrangente – como pretende ser uma frente ampla – em torno de uma mesma bandeira, que a diferencia radicalmente da extrema-direita contemporânea. Claro está, porém, que o ganho que o conceito tem em aglutinar atores com ideologias diferentes implica uma dificuldade operacional; afinal, conservadores e progressistas, ou capitalistas e socialistas têm projetos bastante diferentes para a relação entre cultura e natureza e entre o ser humano e o meio ambiente no momento de discutir modelos de desenvolvimento e, ponto ainda mais complexo, os pormenores de uma política pública, por exemplo.

1. A transcrição oficial do discurso não contém este trecho, conforme consta em Brasil (2023).

Contudo, entendemos sustentabilismo aqui como um conceito político, sem pretensão de rigor acadêmico, e pensado para mobilizar atores, tal como é o conceito de desenvolvimento sustentável, criado pela *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN), em 1980, e amplamente difundido pelo Relatório Brundtland da ONU, em 1987, para minimizar desavenças entre países e fazê-los concordar ao menos com um ponto de partida básico: comprometer-se com um desenvolvimento que, ao mesmo tempo, respeite critérios de justiça social, prudência ecológica e progresso econômico, de um lado, e atenda às necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das gerações futuras, de outro. O conceito, objeto de muitos debates nas ciências sociais e humanidades, é de muito difícil operacionalização, pois não apagou pontos de dissenso profundos nos debates ambientais subsequentes dentro da ONU. No entanto, conseguiu servir como um horizonte normatizador para estimular encontros regulares, tratados internacionais e transferências de recursos em seu nome, trazendo à mesa de negociações e debates Estados e governos, corporações e representações empresariais, organizações da sociedade civil e mundo acadêmico. Conseguiu, até hoje, um reformismo lento e conservador, mas contínuo, que disputou o perfil do capitalismo internacional contra forças defensoras de um livre mercado predatório, inclusive durante o auge da globalização comercial e financeira.

Encarar as relações internacionais hoje como estando marcadas por um conflito global entre coalizões sociopolíticas sustentabilistas e negacionistas implica entender que as políticas externas dos países contribuem para situá-las, por intenção ou omissão, em um dos lados dessa balança de poder, com consequências diretas para a construção de alianças que beneficiem ou atrasem seus processos de desenvolvimento.

Encarar as relações internacionais hoje como estando marcadas por um conflito global entre coalizões sociopolíticas sustentabilistas e negacionistas implica entender que as políticas externas dos países contribuem para situá-las, por intenção ou omissão, em um dos lados dessa balança de poder, com consequências diretas para a construção de alianças que beneficiem ou atrasem seus processos de desenvolvimento. Meio ambiente não é mais um tema exclusivo de sentimentalismo romântico, privilégio dos mais ricos ou de rebeldia hippie. Trata-se de um eixo estra-

tégico e norteador dos rumos da democracia e do desenvolvimento que, hoje, está sendo deliberadamente vinculado à construção de capacidades nacionais de poder. O governo Xi Jinping, ao anunciar o Livro Branco da civilização ecológica chinesa, tem planos declarados de converter a China no principal centro manufatureiro de automóveis elétricos, disputando o controle de um setor que foi estratégico para a ascensão dos Estados Unidos e para o destino de países exportadores de petróleo do Sul. Por sua vez, o governo Biden pretende reimpulsionar a indústria dentro do território estadunidense por meio de um pacote de centenas de bilhões de dólares justificados pela promoção de tecnologia limpa, afastando-se da estratégia neoliberal de priorizar a transferência de fábricas para a periferia global. A Alemanha não fica atrás da disputa e, desde o governo Merkel, planeja converter-se em destino final de uma série de corredores de hidrogênio verde que atravessarão a União Europeia, a fim de reduzir a dependência da sua indústria em relação ao gás da Rússia. Trata-se de poucos exemplos que já implicariam transformações profundas na geopolítica do mundo e em modelos de desenvolvimento energético, tecnológico e econômico.

Entretanto, análises de relações internacionais ainda dialogam menos do que poderiam com a literatura de ecologia política, que já acumula aportes importantes para se entenderem relações de poder atravessadas por problemáticas ambientais. Por exemplo, Keohane (2014) argumenta que a crise ambiental está sendo agravada por um fracasso de instituições nacionais em incorporar adequadamente demandas do plano subnacional, pois se concentrariam na relação com o sistema ONU. Por sua vez, Chakrabarty (2021) prioriza uma análise estrutural, avalia que há uma crise de legitimidade dos valores hegemônicos modernos sobre progresso e desenvolvimento associados ao uso intenso de combustíveis fósseis, eoa o entendimento de que estamos vivendo na era geológica do Antropoceno (quando o clima passa a ser alterado pelo ser humano) e sugere que as ciências humanas atentem mais para a relação dos seres humanos com espécies não humanas e elementos naturais ao analisarem a história. Por sua vez, Moore (2015) privilegia a economia política, entende que vivemos no Capitaloceno e argumenta que há uma crise do capitalismo enquanto regime de exploração da natureza, que foi crescente ao longo de sucessivos ciclos hegemônicos e que hoje chegou a um limite, pois não conseguiria dar conta de atender à duplicação do proletariado mundial que aconteceu com a abertura das economias da China e da Rússia no pós-Guerra Fria. Como lembra Milani (2022) em *policy paper* publicado recentemente pelo CEBRI, outras abordagens argumentam, ainda, que a crise ambiental seria um esgotamento do Plantationceno (priorização de latifúndios monocultores na agricultura) e do Faloceno (dominação patriarcal da natureza). O debate é, em resumo, fértil e permite muitas chaves de análise para pensar política, economia e cultura.

Por sua vez, as forças negacionistas de extrema-direita generalizam todas as nuances da discussão ambiental como sendo parte de uma mesma conspiração comunista global, destinada a minar a liberdade individual. Esses grupos colocam-se, assim, como obstáculos à participação do seu respectivo país na competição do poder internacional, contribuindo para a manutenção ou o aprofundamento de relações de dependência. Combater as fontes de financiamento dessas coalizões e a sua máquina virtual de difusão de mentiras e ódio, por meio de política externa e de outras políticas públicas, significa, pois, defender, para além da manutenção de Estados Democráticos de Direito, projetos de autonomia nacional. Esses não significam mais desenvolvimentismos nos mesmos moldes do século XX, pois a busca por qualificação tecnológica precisa ser conjugada ao problema das mudanças climáticas e à busca por justiça ambiental, que reconhece que os custos da crise ambiental são desiguais dentro de uma nação (e no sistema-mundo) e devem ser reparados em favor dos grupos mais vulneráveis.

Conforme propôs Ignacy Sachs (1981), é imperativo que hoje se busque um ecodesenvolvimento, isto é, um desenvolvimento prudente ecologicamente (marcado pela solidariedade intergeracional), viável economicamente (que não renega o uso de técnicas avançadas, escolhidas por meio de planejamento participativo) e desejável socialmente (desejo que apenas pode ser expresso em regimes democráticos, com interação entre Estado e sociedade). Sachs (1981) destaca a necessidade de se pensar esse ecodesenvolvimento de forma endógena, a partir das características e capacidades físico-sociais próprias de um país. Para as relações externas, recomenda a priorização de cooperação com regiões de ecossistemas similares, o que significa, para países do Sul, aprofundar ações no eixo Sul-Sul que permitam pensar soluções para problemas ambientais a partir do contexto similar de países em desenvolvimento, reduzindo a dependência de insumos, técnicas, recursos e condicionalidades do Norte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando Lula ocupou a Presidência da República pela primeira vez, a política externa foi fortemente pautada por uma racionalidade econômica. Conforme expressava na Carta ao Povo Brasileiro, Lula (2002) priorizava a superação da crise econômica por que passava o país por meio da construção de uma ampla coalizão suprapartidária, à qual convidava o capital financeiro, industrial e rural a se somar, a fim de reabilitar o Estado como indutor do crescimento e da autonomia nacionais. Nos anos seguintes, a política externa foi mobilizada para ações como articulação do G-20 comercial na Organização Mundial do Comércio, do G-20 financeiro após a eclosão da crise econômica internacional, do BRIC (à época sem a África do

Sul), das Cúpulas América do Sul - África e América do Sul - Países Árabes, além da expansão do Mercosul, o que tinha um mesmo sentido de internacionalizar o capitalismo brasileiro, abrir mercados e discutir uma nova geografia comercial do mundo, com mais espaço para países do Sul. Bastante diferente é a racionalidade de uma política externa de um governo de frente ampla contra o autoritarismo e a extrema-direita transnacional, nos termos anunciados por Lula para o seu terceiro mandato. Significaria um capítulo inédito na história da política externa nacional. Embora haja o anúncio da retomada de orientações de política externa do passado, essas implicarão adaptações a um tempo marcado por uma crise da democracia que está intimamente ligada a uma crise socioambiental, causada, por sua vez, em grande medida, por uma crise econômica do capitalismo de livre mercado, que a extrema-direita contemporânea insiste em radicalizar ainda mais, em direção a menos regulações, planejamento e diálogo, alimentando um ciclo vicioso. Repensar a economia internacional ainda é primordial, com vistas a avançarem modelos de justiça ambiental e climática, bem-estar social e fim das disparidades entre Norte e Sul, mas isso exigirá ir além do foco em comércio e finanças.

Contrapor-se ao conjunto de crises atuais exige uma composição de forças democráticas que, hoje, podem ser entendidas como uma coalizão necessariamente sustentabilista. Reconhecemos que o campo sustentabilista brasileiro é caracterizado por uma espécie de bifurcação na agenda climática: uma vertente se inclina a uma abordagem mais pragmática, focada na redução de emissões de gases de efeito estufa por meio de eficiência energética e inovações tecnológicas, enquanto outra vertente defende a necessidade de se repensarem os modelos de desenvolvimento integrando centralmente a dimensão socioambiental e climática. Somos ambos analistas que abraçamos a segunda corrente, por acreditarmos que há uma crise ambiental que tem a ver, sobretudo, com modos de produção, relações de poder, injustiça socioambiental, economia fóssil e padrões energéticos, bem como economia política internacional.

Mas a conjuntura atual não permite sectarismos. É fundamental que a direita conservadora tenha espaço de diálogo à esquerda, para que não se radicalize em direção ao fascismo, como costuma acontecer no Brasil (e em outros lugares) quando sente que o capitalismo está sob ameaça, mesmo que de modo ilusório. O mesmo desafio se aplica à esquerda, que precisa, em alguns aspectos, recentrar suas estratégias de desenvolvimento com o objetivo de construir essa frente ampla, nacional e transnacionalmente. Essa é a importância maior de se manter e se desenvolver uma frente ampla pelos próximos quatro anos, quando deve aumentar, presumivelmente, a difusão virtual de mensagens fantasiosas de que o país vive um regime comunista, a fim de converter conservadores em reacionários.

Além da máquina de mentiras, haverá atores relevantes tentando minar o projeto de frente ampla. O Congresso Nacional seguirá tendo uma maioria conservadora no novo mandato de Lula, com parcelas importantes de deputados e senadores bolsonaristas, além de amplo espaço para parte da banca ruralista dificultar respostas ao negacionismo climático. Além disso, ainda não está clara a posição que militares assumirão diante do novo governo, posto que tiveram uma presença sem precedentes na administração federal durante o governo Bolsonaro, mostraram-se ainda guiados por doutrinas anticomunistas ultrapassadas da Guerra Fria e não conteram o avanço do enriquecimento ilícito na Amazônia, mesmo com a decretação de Operações de Garantia da Lei e da Ordem para, oficialmente, conter o desmatamento da floresta entre 2019 e 2021.

Por enquanto, o novo governo já soma gestos importantes na política externa, para confrontar interesses econômicos do bolsonarismo a partir da perspectiva ambiental. Na qualidade de presidente eleito, Lula compareceu à COP-27, no Egito, em novembro de 2022, quando ressaltou o apoio do Brasil ao regime climático internacional e anunciou a intenção de realizar a COP-30 no país. Uma vez empossado o novo governo, Marina Silva e Fernando Haddad, ministro da Fazenda, compareceram ao Fórum Econômico de Davos, em janeiro de 2023, para atrair financiamentos e investimentos estrangeiros ao Brasil, inclusive com vistas a recapitalizar o Fundo Amazônia, paralisado durante o governo Bolsonaro.

Outras medidas que o governo poderia avançar incluem: articular a ratificação, no Congresso, do Acordo de Escazú, formulado no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e assinado pelo Brasil em 2018, que prevê acesso à informação, participação pública e acesso à Justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe; revitalizar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e avançar uma governança pan-amazônica de múltiplas escalas, envolvendo diferentes níveis do Estado, sociedade civil e parceiros globais; reconstruir a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e dotá-la de uma comissão especialmente voltada para a dimensão ambiental, além de aumentar o espaço dessa agenda no Mercosul e na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), nos quais estratégias coletivas sobre petróleo, lítio e outras fontes de energia podem ser debatidas; buscar compromissos com Estados Unidos e China para usar as fábricas de automóveis instaladas no Brasil para produzir veículos elétricos e avançar a cooperação em energia solar, eólica e de hidrogênio verde, com atenção para locais de produção no Nordeste (Pecém/CE, Suape/PE e Camaçari/BA); ampliar financiamentos de projetos ambientais para países pobres por meio do Banco dos BRICS; e renegociar o acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, a fim de dificultar o comércio de produtos de origem ilícita e rei-

vindicar acesso a tecnologias verdes que impulsionem uma industrialização sustentável no Brasil (Abdenur et al. 2022).

No que se refere ao combate da desinformação, uma possibilidade para o futuro governo brasileiro é olhar para a União Europeia, que atualmente avança a regulação de empresas transnacionais de comunicação virtual (*Digital Markets Act* e *Digital Services Act*), tentando se afastar do fundamentalismo de mercado dos Estados Unidos, mas sem incorrer em censuras da internet pelo Estado, como na China e na Rússia. Além disso, buscar a cooperação dos Estados Unidos será fundamental, já que se trata da sede das *big techs* que operam os principais sistemas por onde circulam as mensagens de mentira e ódio. Regionalizar uma estratégia por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), valendo-se da Corte e da Comissão de Direitos Humanos, é um caminho possível.

Complementarmente a esses esforços, para além de uma lógica transversal entre ministérios, o fortalecimento da dimensão participativa na construção da política externa brasileira se faz mais necessário do que nunca. A política participativa é prevista pela Constituição de 1988, combinada à dimensão representativa. Em 2014, o governo Dilma propôs a criação de uma Política Nacional de Participação Social e de um Sistema Nacional de Participação Social, porém as propostas foram derrotadas no Congresso, em um momento no qual a crise política que culminaria no controverso *impeachment* de 2016 já se anunciava. Retomar esse debate, especificamente para a política externa, implicaria voltarmos a debater a abertura do Itamaraty a uma maior participação social. Em 2014, pesquisadoras e pesquisadores de Relações Internacionais propuseram a criação de um Conselho de Política Externa Brasileira (CONPEB), que serviria de espaço para se debater a inserção internacional do país e ajudar a consolidar um Livro Branco de Política Externa. Hoje, um órgão desse tipo poderia servir, também, como fonte de pressão para dificultar a volta de forças políticas autoritárias ao comando do Estado brasileiro. ■

Referências Bibliográficas

- Abdenur, Adriana; Teixeira, Izabella; Wagner, Jacques; Abramovay, Pedro. 2022. *Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil*. Plataforma Cipó. <https://climainternacional.plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/11/Clima-e-estrategia-internacional-COP27.pdf>.
- Abrucio, Fernando. 2022a. "Frente ampla: da eleição ao governo". *Valor Econômico*, 3 de novembro de 2022. <https://valor.globo.com/eu-e-coluna/fernando-abrucio-frente-ampla-da-eleicao-ao-governo.ghtml>.
- Abrucio, Fernando. 2022b. "Como reconstruir as políticas públicas". *Valor Econômico*, 2 de dezembro de 2022. <https://valor.globo.com/eu-e-coluna/fernando-abrucio-como-reconstruir-as-politicas-publicas.ghtml>.
- Brasil. 2023. "Discurso da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva". *GOV.br*, 4 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2023/01/discurso-da-ministra-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima-marina-silva>.
- Chakrabarty, Dipesh. 2021. *The Climate of History in a Planetary Age*. Chicago: University Press.
- China. 2023. *China's Green Development in the New Era*. The State Council Information Office of the People's Republic of China, Beijing, Xinhua.
- G1. 2022. "Governo Lula terá 9 partidos e 11 ministros sem atuação partidária nos 37 ministérios; veja divisão". *G1*, 29 de dezembro de 2022. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/29/governo-lula-tera-nove-partidos-em-37-ministerios-veja-distribuicao-por-siglas.ghtml>.
- Moore, Jason. 2015. *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Londres: Verso Books.
- Keohane, Robert. 2015. "The Global Politics of Climate Change: Challenge for Political Science". *PS: Political Science & Politics* 48 (1): 19–26. <https://doi.org/10.1017/S1049096514001541>.
- Latour, Bruno. 2020. *Onde aterrar? Como se orientar politicamente no Antropoceno*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.
- Lima, Maria Regina Soares de; Albuquerque, Marianna. 2022. "A Foreign Policy Oriented Toward Personal Interests: an Analysis of Bolsonaro's Approach to Multilateralism". *Latin American Policy* 13 (2): 389-404. <https://doi.org/10.1111/lamp.12275>.
- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2002. "Carta ao povo brasileiro". *Fundação Perseu Abramo*, 22 de junho de 2022. <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaopovobrasileiro.pdf>.
- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2022a. "Discurso de Lula após vitória nas eleições". *G1*, 31 de outubro de 2022. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/31/leia-e-veja-a-integra-dos-discursos-de-lula-apos-vitoria-nas-eleicoes.ghtml>.
- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2022b. "Discurso do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, na diplomacia". *Gabinete de Transição*, 12 de dezembro de 2022. <https://gabinetedetransicao.com.br/noticias/discurso-do-presidente-eleito-luiz-inacio-lula-da-silva-na-diplomacao/>.
- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2023. "Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional". *Gabinete de Transição*, 1º de janeiro de 2023. <https://gabinetedetransicao.com.br/noticias/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional/>.
- Lynch, Christian; Cassimiro, Paulo Henrique. 2022. *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. São Paulo: Contracorrente.
- Mazzini, Leandro. 2023. "PF identifica fazendeiros como financiadores e grupo contrata advogados a peso de ouro". *Isto É*, 11 de janeiro de 2023. <https://istoe.com.br/pf-identifica-fazendeiros-como-financiadores-e-grupo-contrata-advogados-a-peso-de-ouro/>.
- Milani, Carlos R. S. 2022. "Negacionismo climático". In *Dicionário dos negacionismos no Brasil*, organizado por José Szwako & José Luiz Ratton. Recife: CEPE Editora.
- Milani, Carlos R. S. 2022. *Antropoceno como*

conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil. Coleção Policy Papers 4/4. Rio de Janeiro: CEBRI e KAS. https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2021_PT_CarlosMilani.pdf.

Sachs, Ignacy. 1981. "Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos". *Agricultura y Sociedad* 18: 9-32. https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a018_01.pdf.

UOL. 2023. "Posse de Marina Silva ao vivo: acompanhe a cerimônia de posse da ministra do Meio Ambiente." *Vídeo do YouTube*, 1:14:01. Transmitido ao vivo em 4 de janeiro de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=4ozKwI9StkA>.

Walt, Stephen. 2020. "Everyone Misunderstands the Reason for the U.S.-China Cold War."

Foreign Policy, 30 de junho de 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/06/30/china-united-states-new-cold-war-foreign-policy/>.

Como citar: Milani, Carlos & Ives, Diogo. 2023. "A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 127-146.

To cite this work: Milani, Carlos & Ives, Diogo. 2023. "Brazilian Foreign Policy 2023 Onwards: the Need of a Broadened Coalition at National, Regional, and International Levels." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 127-146.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.06.127-146.pt>

Recebido: 25 de janeiro de 2023

Aceito para publicação: 2 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

A tradição de se renovar: propostas de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro

Martin Egon Maitino

Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira

Resumo: O artigo analisa três projetos referentes à organização do Itamaraty e da política externa ao longo do governo Bolsonaro: as reformas propostas na gestão de Ernesto Araújo, a articulação de ex-ministros pela “reconstrução da política externa brasileira” e o programa para uma política externa pós-Bolsonaro proposto por servidores do Ministério das Relações Exteriores. A análise de discursos e documentos revela como, apesar de traços democratizantes, as propostas privilegiam diplomatas como os “formuladores naturais” da política externa.

Palavras-chave: democratização; Itamaraty; reforma organizacional; política externa brasileira; Jair Bolsonaro.

The Tradition to Renew Itself: Reform Proposals for the Ministry of Foreign Affairs Under Bolsonaro

Abstract: The article analyzes three projects related to the Ministry of Foreign Affairs (MRE) organization and its policy throughout the Bolsonaro government: reforms proposed during Ernesto Araújo’s tenure, the articulation of former ministers for the “reconstruction of Brazilian foreign policy,” and the program for a post-Bolsonaro foreign policy proposed by MRE officials. Analysis of speeches and documents reveal how, despite democratizing traits, the proposals privilege diplomats as the “natural formulators” of foreign policy.

Keywords: democratization; Itamaraty; organizational reform; Brazilian foreign policy; Jair Bolsonaro.

A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se

– Antônio Francisco Azeredo da Silveira

Usualmente visto como fator estabilizador da política externa brasileira, sob a liderança de Ernesto Araújo o Itamaraty colocou-se no centro de um projeto de reorientação radical do papel internacional do país (Guimarães & Silva 2021; Saraiva & Costa Silva 2019; Casarões & Fledes 2019). Seguindo a tônica do governo de Jair Bolsonaro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passou a propagar visões consideradas “exóticas” à cultura diplomática brasileira¹.

A postura “pouco diplomática” de Araújo, chanceler entre janeiro de 2019 e março de 2021, levou a imprensa a celebrar a intervenção de outros órgãos estatais em assuntos que tradicionalmente estariam sob sua tutela. Recebida com estranhamento, “chanceleres alternativos”, como a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, e o vice-presidente, Hamilton Mourão, evidenciariam um “declínio” da Casa de Rio Branco, na medida em que essa intervenção rompe com a imagem do Itamaraty como detentor de um quase monopólio sobre os processos decisórios da política exterior no país.

No campo acadêmico, essa imagem, associada a um insulamento da burocracia diplomática que teria predominado entre os anos 1960 e 1980, já vinha sendo abandonada. Analistas argumentam que, ao menos desde a redemocratização, predomina um padrão decisório comum às demais políticas públicas, com participação ativa de atores políticos e econômicos na política externa. Em comparação com o padrão insulado, hoje haveria uma ampliação da conexão externa com disputas domésticas, a diversificação dos participantes nos processos decisórios e a diminuição do controle de diplomatas sobre sua implementação (Lopes 2020; Milani & Pinheiro 2017). Ainda que esse padrão predomine há tempos, a conjuntura de rea-

1. Ainda que haja uma tendência a ressaltar a dimensão de mudança na política externa de Bolsonaro, há também continuidades significativas em relação a governos anteriores e características estruturais da diplomacia brasileira (Moreira 2020; Oliveira 2022; Lopes, Carvalho & Santos 2022).

Martin Egon Maitino  é doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), e bolsista Fapesp. Desenvolve pesquisas nas áreas de análise de política externa, política externa brasileira e política climática.

Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira  é doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), e bolsista CNPq. Com interesse nas áreas de análise de política externa brasileira e segurança internacional, sua pesquisa se debruça sobre o processo decisório brasileiro e a participação em Operações de Paz das Nações Unidas.

dequação da posição do Itamaraty e de críticas à política externa bolsonarista fez emergir no debate público brasileiro uma questão subjacente: qual o modelo de gestão das relações exteriores — e do Itamaraty — mais apropriado para o momento político e diplomático atual?

Essa não é uma pergunta nova no debate nacional. Organizações da sociedade civil e acadêmicos (Silva & Klein 2017), empresários (FIESP 2014), políticos e administradores de diversas áreas (Jereissati 2016; Kalout & Degault 2017) mobilizam-se há décadas com o intuito de reformar o Itamaraty, influenciar os rumos da política externa brasileira (PEB) e “democratizá-la”².

Em que pese a relevância desses debates históricos, optamos por analisar as propostas de reformulação da política externa levantadas ao longo do governo Jair Bolsonaro por um grupo específico: os diplomatas brasileiros. Para além da grande influência da burocracia diplomática na definição da política externa no país, o Itamaraty é, historicamente, muito reticente em relação a mudanças e tem dificuldades em lidar com a dinâmica inerente à democracia (Borges 2013; Lopes 2011), o que torna a discussão pública, por diplomatas, de propostas de reorganização diplomática particularmente interessante.

Seguindo esse recorte, ao menos três propostas de reformulação da diplomacia brasileira podem ser observadas: o próprio projeto bolsonarista de reforma, liderado pelo chanceler Ernesto Araújo; a revisão proposta por um grupo de ex-chanceleres; e o Programa Renascença.

O projeto de Araújo, apresentado em seus discursos como uma “nova política externa”, parte de uma crítica ao descolamento entre o Itamaraty e o cidadão comum, chegando a uma defesa radical da responsividade da política externa ao governo de ocasião. Dessa forma, a peculiar interpretação do chanceler sobre os desejos do povo passa a ordenar a PEB — da hierarquia de prioridades ao tipo de comportamento esperado dos servidores na condução da diplomacia. A autonomia diplomática é lida como obstáculo corporativista a ser combatido administrativamente, e a peculiar interpretação do chanceler sobre os desejos do povo passa a ordenar a PEB.

Em reação ao projeto bolsonarista, emergem, a partir do Itamaraty, duas articulações em defesa de outros modelos de gestão das relações exteriores. Em abril de 2020, atores de destaque na política externa em diferentes governos — os ex-ministros Rubens Ricupero e Hussein Kalout, e os ex-chanceleres Celso Lafer, Celso

2. Uma das mais longevas propostas nesse sentido é a da institucionalização da participação social nessa área de políticas por meio de um Conselho Nacional de Política Externa (Silva e Klein 2017). Outra discussão recorrente diz respeito à separação entre estruturas voltadas ao comércio exterior e à corporação diplomática, conforme adotada em países como México e EUA (para um exemplo recente, Folha de S. Paulo 2019).

Amorim e Aloysio Nunes — criam uma articulação chamada “Grupo Ricupero”. Na semana seguinte, o grupo ganha a adesão de outros três ex-chanceleres — Francisco Rezek, Fernando Henrique Cardoso e José Serra — e publica nos principais jornais do país um artigo clamando por uma “reconstrução da política externa brasileira”. No texto, defendem um retorno à tradição do Itamaraty, remetendo à ideia de política externa como política de Estado.

Meses depois, um grupo anônimo de servidores do ministério lançaria o Programa Renascença, projeto detalhado para a construção de uma “política externa pós-Bolsonaro”. Em meio às suas cem metas e dez objetivos, o programa propõe uma diplomacia mais aberta à sociedade e ao setor privado, embora ainda centrada no Itamaraty.

Este artigo se propõe a descrever essas três intervenções, interpretando-as como parte de um debate sobre a organização da política externa e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e sua relação com a sociedade e o sistema político brasileiro. Para isso, analisamos documentos, discursos e artigos de opinião³ e, no caso da gestão Araújo, propostas e ações administrativas. Mais do que discutir o que postulam sobre o conteúdo e a orientação da PEB, o foco recai sobre propostas referentes à organização do sistema de relações exteriores e ao processo de produção da *policy*.

O artigo divide-se em quatro seções. Inicialmente, discutimos as transformações em curso na PEB desde a redemocratização. Em seguida, apresentamos sequencialmente os três projetos de reforma. Por fim, concluímos, ressaltando a relevância do debate sobre as relações entre a sociedade e o Itamaraty.

AS TRANSFORMAÇÕES NA PEB: RUMO A UMA FASE “PÓS-DIPLOMÁTICA”

A relação do Itamaraty com a produção da política externa brasileira se transformou nas últimas décadas, tendo, na virada da década de 1980 para 1990, um ponto de inflexão. A visão tradicional acerca da atuação do Itamaraty pode ser sintetizada pela contribuição de Cheibub (1985): ao longo do tempo e a partir de fatores como o prestígio, a homogeneidade e a precoce estruturação da carreira diplomática, a burocracia diplomática brasileira fortaleceu-se no interior do Estado brasileiro. Essas características teriam permitido que o MRE, sobretudo a partir da

3. Foram analisados todos os discursos e artigos de Ernesto Araújo compilados pela FUNAG (Araújo 2020; 2021). Para as intervenções dos ex-chanceleres, foram consultadas, além do artigo de opinião (Cardoso et al. 2020), gravações de debates ocorridos entre 2020 e 2021 (Estado de São Paulo 2020; CEBRI 2020; Brazil Conference 2021). O Programa Renascença foi analisado a partir do documento de propostas, de seu *press-release* e do texto inicial da coluna *Diplomacia para Democracia* no UOL (Diplomacia para Democracia 2020a; 2020b; 2020c). Tendo em vista o foco na visão de diplomatas, não foram incluídos os debates públicos e livros subsequentes organizados em torno do Programa.

década de 1960, galgasse a responsabilidade de não apenas implementar a política externa nacional, mas também formulá-la.

Em comparação com outras pastas, o Itamaraty é visto como um ministério insulado (Loureiro & Abrucio 1999), ou seja, afastado das pressões advindas do Congresso Nacional, dos demais ministérios e de grupos de interesse da sociedade civil. Ainda que em contraposição à ideia de *accountability* democrática, isso é frequentemente entendido como positivo, na medida em que garantiria uma política estável e que não fosse distorcida por interesses de ocasião ou particularistas (Lima 2000; Nunes 1997). Resguardando as funções de implementador e formulador da política externa brasileira no Itamaraty, portanto, teríamos uma política direcionada para o “verdadeiro” interesse nacional — uma política de Estado, e não de governo.

Na virada das décadas de 1980 para 1990, porém, três processos distintos contribuíram, cada um à sua maneira, para uma transformação nesse modelo: a diversificação temática do debate internacional com o fim da Guerra Fria; o aumento dos impactos econômicos das relações exteriores com a globalização; e a ampliação da mobilização e do acesso da sociedade civil ao sistema político a partir da redemocratização (Faria 2012). Como consequência, os atores interessados em política externa e envolvidos com questões internacionais multiplicaram-se e diversificaram-se (Milani & Pinheiro 2012), obrigando o Itamaraty a repensar tanto sua relação com a sociedade quanto sua posição no interior do Estado (Lopes 2011; Faria 2012).

Diante dessa pluralidade de atores e agendas, o processo decisório torna-se crescentemente complexo, sendo difícil “localizar com precisão o lócus institucional e o agente *par excellence* da decisão” (Milani & Pinheiro 2012, 18). Nesse cenário, a concepção de que a política externa deve ser analisada e discutida não como uma política de Estado, mas como uma política pública ganha força. A política exterior não estaria, portanto, “associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária”, mas sim inserida nas dinâmicas próprias da *politics* (Milani & Pinheiro 2012, 24). Sendo assim, a responsabilidade pela política externa seria do governo que a implementa e, naturalmente, as visões do governante deveriam ser relevantes em sua formulação. Progressivamente, o modelo do Itamaraty autônomo e monopolista, ainda que nunca concretizado de forma completa (Farias & Ramanzini Júnior 2015), tornou-se insustentável, tanto de um ponto de vista empírico quanto normativo.

A conjuntura atual também é marcada por transformações no Estado brasileiro e no Sistema Internacional. No entendimento de Lopes (2020), o momento atual marca uma fase “pós-diplomática” da PEB: haveria uma desconexão entre

os formuladores da *policy* e seus implementadores tradicionais, os diplomatas. Esse processo torna a diplomacia mais responsiva para com a sociedade, mas, por outro lado, a torna menos previsível. Nesse contexto, o Itamaraty teria se reposicionado como articulador intragovernamental, coordenando os interesses de diversos atores; em paralelo, a presidência passaria a ter objetivos internacionais mais definidos, que teriam primazia sobre os do MRE. A “indecisão” e a reticência a mudanças do Itamaraty (Borges 2013), em um contexto de transição do eixo de poder em direção à Ásia, por sua vez, facilitariam a ascensão de outros atores com posições mais assertivas, como o empresariado e setores da agropecuária (Lopes 2020).

ERNESTO ARAÚJO: O PROJETO DE UM ITAMARATY BOLSONARISTA

Em 2 de janeiro de 2019, tomou posse como chanceler Ernesto Araújo. Relativamente desconhecido e promovido há apenas alguns meses a ministro de primeira classe, colecionou polêmicas. As críticas não vieram apenas por sua visão de mundo ultraconservadora, mas também por sua falta de experiência e suas medidas administrativas — flexibilizou os requisitos da hierarquia da carreira para a chefia de departamentos administrativos, aventando-se a nomeação de não diplomatas como assessores do ministro (Jornal Nacional 2019)⁴.

Embora as excentricidades de seu discurso de posse tenham saltado aos olhos, já ali é possível vislumbrar como o projeto articulado por Araújo parte de uma crítica ao isolamento do Itamaraty em relação à sociedade. Essa crítica perpassa os vários discursos e artigos de Araújo ao longo de sua gestão, vinculando a ideia de política externa como política pública, o projeto bolsonarista de destruição do sistema político brasileiro e a ideia de uma política externa que expresse os “valores conservadores do povo brasileiro”.

A crítica: um Itamaraty apaixonado por si mesmo

Ficamos nos olhando um pouco no espelho e dizendo que nós somos o máximo, e dizendo que os governos não nos entendem, mas que o Itamaraty está acima dos governos. Nós nos tornamos diplomatas que fazem coisas que só são importantes para outros diplomatas (Araújo 2020, 23).

4. Apesar da discussão na imprensa, Araújo não chegou a nomear atores externos ao Itamaraty para assessorá-lo. Para um detalhamento das medidas organizacionais, ver Brasil 2019.

O projeto de Ernesto Araújo parte de uma crítica direta à forma como o MRE se relaciona com a sociedade. Para ele, o Itamaraty tornou-se “ensimesmado” e perdeu contato com o povo brasileiro, passando a viver em uma espécie de “câmara de eco”, ouvindo elogios do próprio Itamaraty e do *establishment* de política externa do Brasil e do mundo (Araújo 2020, 23, 89, 424–25, 450–51). “Apaixonado” por uma autoimagem, o MRE teria passado a fazer política não para o povo, mas para os demais diplomatas, desprezando os assuntos socialmente relevantes e preocupando-se mais em “ser convidado para as festas” (Araújo 2020, 177, 495–96).

Como resultado, ter-se-ia uma política inócua e uma instituição que se julga superior àqueles que deveria representar, entendendo que seu papel seria “disciplinar massas ignorantes”. Atuando como um “escritório da ONU no Brasil”, o Itamaraty veria a si mesmo como uma entidade acima dos governos e a política externa como algo autônomo, distinto das demais políticas públicas — o governo é que deveria se adaptar à política externa, não a política externa se adaptar aos governos (Araújo 2020, 23, 75, 78, 204, 493–94). É desse “ensimesmamento”, portanto, que derivaria a ideia da política externa como política de Estado.

Para Araújo, a própria noção de política de Estado é perniciosa, uma vez que o Estado se relaciona com a sociedade por meio do governo. Araújo reconhece a existência de interesses permanentes do Estado, mas enfatiza que as relações se dão entre governos, os quais, sendo “instrumentos da nação”, devem interpretar seus interesses a cada momento para agir. A ideia de um Itamaraty à parte, implementando princípios imutáveis, seria, nesse sentido, contra o processo democrático.

A noção de política de Estado seria um processo de despolitização, petrificando determinadas posições e impedindo que a comunidade pense sobre seu lugar

Para Araújo, a própria noção de política de Estado é perniciosa, uma vez que o Estado se relaciona com a sociedade por meio do governo. Araújo reconhece a existência de interesses permanentes do Estado, mas enfatiza que as relações se dão entre governos, os quais, sendo “instrumentos da nação”, devem interpretar seus interesses a cada momento para agir. A ideia de um Itamaraty à parte, implementando princípios imutáveis, seria, nesse sentido, contra o processo democrático.

no mundo (Araújo 2020, 78–79; 2021, 145–47). Essa concepção remete à análise de Milani e Pinheiro (2013, 24–25) da política externa como política pública, que enfatiza que “mesmo as políticas públicas consideradas como políticas de Estado não nasceram como tais (...) [e] podem, igualmente, deixar de sê-lo”.

Embora defenda a necessidade de um povo que pense e discuta seus rumos, o chanceler mantém a ideia de um papel privilegiado ao Itamaraty: cabe ao governante interpretar a vontade popular, entendida não como maioria ou consenso, mas como “unidade viva e palpitante” (Araújo 2020, 496; 2021, 145–47). O apego a “posições petrificadas” e genéricas seria reflexo de uma fuga ao dever do diplomata de pensar, uma busca por soluções fáceis, evitando a tensão e contradição inerentes ao exercício de interpretar a vontade do povo. Nota-se, aqui, o peso dado ao diplomata: apesar das menções ao governante, é ao diplomata que cabe “formular a noção dos objetivos e para eles apontar” (Araújo 2020, 89, 180, 239; 2021, 145–47).

“Contra o consenso”: uma tradição de palavras vazias, inação e mediocridade

Nessa narrativa, ao abandonar a “tradição de se renovar”, a política externa tornou-se irrelevante, inerte e estática. Sem objetivos ou valores que a guiem, passou a pautar-se por um comercialismo sem resultados, voltada mais para a forma do que para o conteúdo⁵. Esse consenso seria mantido por “temor e preguiça” (temor das críticas internas e externas, de ousar, de pensar, de “ser quem se é”; preguiça por comodismo, inércia burocrática, corporativismo), sob pretexto de “manter as tradições” (Araújo 2020, 23, 77, 135, 153; 2021, 500).

Essa “falsa tradição”, sustentada por um consenso de diplomatas e comentaristas, mas distante dos sentimentos e anseios populares, teria perdido o sentido. Da mesma forma como o povo votou pela mudança e transformação do sistema na política doméstica, o sistema da PEB tradicional, que faz parte desse sistema político, deve ser transformado (Araújo 2020, 69, 71, 82, 91, 134–35; 2021, 450–51, 685). Apesar das críticas, a ideia de “falsa tradição” sugere a reivindicação de uma tradição “autêntica” (e.g., a renovação, o conservadorismo, o nacionalismo e mesmo a aproximação com os EUA), a qual, como costuma ocorrer no Itamaraty (Vedoveli 2010), é remetida à figura do Barão do Rio Branco.

É no sentido de efetivar os anseios de mudança que podemos enquadrar algumas das medidas administrativas de Araújo: a flexibilização da hierarquia na nomeação das chefias de departamento e a possibilidade de nomeação de não diplo-

5. Araújo (2020, 239) destaca que afirmar “queremos diplomacia” não significa nada, pois “diplomacia não proporciona um objetivo”. O resultado seria “uma política que multiplicava por um. Não fazia muita diferença [para o Brasil]” (2021, 326).

matas para cargos relevantes no ministério, afinal “um sistema nunca se reformará a partir de dentro”. Conforme as tentativas de nomeação de Gerald Brant como assessor do ministro⁶ e Eduardo Bolsonaro como embaixador sugerem, a medida permitiria aumentar a responsividade do ministério ao presidente, viabilizando o uso de estratégias mais diretas de politização como forma de controle da burocracia (Moe 1993)⁷. A livre nomeação retiraria obstáculos corporativistas e facilitaria a “renovação”, “arejando os fluxos de carreira” (Araújo 2020, 22, 134). Vale notar que Araújo não é o primeiro a propor a flexibilização da hierarquia e da pertença à carreira diplomática para chefias administrativas. Combinando esses argumentos com a necessidade de uma maior capacidade técnica, Roberto Campos e Santiago Dantas defenderam essa medida na década de 1950 (Farias 2017).

Apesar dessas medidas, foi o uso em larga escala de expedientes associados à estrutura hierárquica e piramidal do MRE — o controle sobre o fluxo das carreiras a partir de promoções e remoções, punindo ou marginalizando críticos e premiando adesistas — que permitiu a Araújo executar seu projeto de redirecionar o Itamaraty (Oliveira 2022).

A proposta: expressar a identidade conservadora do povo

Na concepção de Araújo, a política externa deve responder diretamente às capacidades, prioridades e políticas do governo. É isso que garantiria a coerência da política externa e das demais políticas públicas, atuando em unidade como parte de um projeto nacional, não como algo externo ao país. É preciso atender a “tudo aquilo que *acreditamos* ser a vontade do povo como foi expressa nas urnas” (Araújo 2020, 84, 151, grifo nosso; 2021, 685).

Nesse sentido, o chanceler conclama os diplomatas a olhar pela janela e “sair à rua para o Brasil verdadeiro” — isto é, a romper, institucional e individualmente, o isolamento do Itamaraty em relação à sociedade. Por isso, propõe que se diversifiquem os contatos do ministério, ouvindo “ideias novas”, e destaca o papel das redes sociais como meio de comunicação direta (Araújo 2020, 23, 30, 94, 242; 2021, 507). Nota-se uma rejeição à mediação, destacada por Cooper (2019) como um dos desafios postos para a diplomacia por líderes populistas e recorrente nas críticas de Araújo à ideia de que o MRE governaria para o *establishment*. Ao observar reações e comentários nas redes sociais, o chanceler seria capaz de entender os temas relevantes, as preocupações das pessoas e suas visões de política externa.

6. A possibilidade de nomeação de assessores externos voltou à baila em junho de 2020, com rumores da nomeação de Gerald Brant, empresário associado a Steve Bannon, como assessor especial (Éboli 2020).

7. Não queremos, com isso, insinuar que as nomeações no Itamaraty não sejam politizadas, apenas ressaltar que o fato de as nomeações estarem restritas a membros da carreira diplomática limita seu potencial como estratégia.

Transparece, porém, uma visão do papel do ministro menos como “ouvinte” e mais como intérprete do povo, remetendo às tensões entre a postura “tutelar” do Itamaraty e o discurso democrático identificados por Lopes (2011) em falas de outros chanceleres. Para Araújo (2020, 88; 2021, 503), o povo brasileiro tem uma identidade muito clara: é profundamente conservador, marcado pela fé cristã e pertencente à “aventura da civilização ocidental”. O tradicional pragmatismo diplomático responderia aos “formadores de opinião materialistas”, ignorando as “claras opções morais” da sociedade. Se “para o povo brasileiro a fé está presente em tudo que se faz”, uma política externa que responda ao povo deveria levar seus valores conservadores e fé cristã em consideração (Araújo 2020, 88, 104, 143–44, 496).

É nesse sentido que Araújo (2020, 19) propõe que o Brasil volte a “ser ele mesmo”. A política externa deveria responder à identidade do Brasil — refletir o caráter conservador, ocidental e cristão de seu povo, independentemente de eventuais divergências de minorias. Nesse sentido, não seria a eleição de Bolsonaro que legitima a defesa de valores ultraconservadores na política externa, mas sim a “redescoberta” pelo povo brasileiro de seus próprios valores e a “retomada” do governo por esse povo, da qual a eleição de Bolsonaro seria mera expressão (Araújo 2021, 685).

O “GRUPO RICUPERO”: RESTAURAR A TRADIÇÃO E RECONSTRUIR A POLÍTICA EXTERNA

Em reação à gestão de Ernesto Araújo, não tardou a emergir um “novo consenso” na comunidade estabelecida de política externa: o rechaço à política externa bolsonarista, com seus valores excludentes, narrativas delirantes e diplomacia conflituosa. A expressão mais clara dessa unanimidade se deu pela articulação de ex-chanceleres e figuras de destaque na história da política externa brasileira na Nova República, materializada no artigo conjunto *A reconstrução da política externa brasileira*, publicado nos jornais de maior circulação do país e assinado por seis ex-chanceleres e dois ex-ministros de Estado (Cardoso et al. 2020).

O autodenominado “Grupo Ricupero” — nome dado como forma de desagravo ao embaixador Rubens

Em reação à gestão de Ernesto Araújo, não tardou a emergir um “novo consenso” na comunidade estabelecida de política externa: o rechaço à política externa bolsonarista, com seus valores excludentes, narrativas delirantes e diplomacia conflituosa.

Ricupero, atacado anteriormente por Araújo — emergiu de um evento que uniu, no final de abril de 2020, os ex-chanceleres Aloysio Nunes, Celso Amorim e Celso Lafer, além dos ex-ministros Rubens Ricupero e Hussein Kalout, com o intuito de discutir a política externa do governo Bolsonaro (Estado de São Paulo 2020). Unânimes no repúdio às políticas perseguidas por Araújo, identificaram pontos de convergência e a necessidade de, independentemente de divergências políticas, trabalhar em uma “política de reconstrução” capaz de devolver a “racionalidade” ao Itamaraty. Na semana seguinte, com a adesão de outros três ex-chanceleres — Francisco Rezek, Fernando Henrique Cardoso e José Serra — o grupo publicou um artigo propondo caminhos para essa reconstrução.

A política externa: política pública, mas também de Estado

Nesse contexto de união entre atores de diferentes colorações políticas e partidárias, não surpreende que seja enfatizada a ideia de um “mínimo denominador comum” em torno do qual a política externa brasileira deveria ser construída. O artigo ressalta o simbolismo dessa condenação unívoca e procura enquadrar suas críticas à política bolsonarista a partir de “interesses amplos” da sociedade, que conformariam uma política de Estado — em particular, mobilizando a ideia de que a Constituição Federal estabelece limites às políticas de governo.

Nesse sentido, podemos pensar o artigo como uma forma de, sem discutir abertamente, rebater o argumento de Araújo de que a política externa deve responder diretamente à mudança de governo e de que as críticas a ela não respeitariam o processo democrático. A questão central não seria relativa à liberdade do governante de implementar seu programa: os princípios constitucionais o limitam e, portanto, certas políticas correspondem a uma violação dos acordos básicos que fundam o Estado brasileiro. Mesmo quando se constroem as críticas mais substantivas (apontando que a orientação adotada é, mais que ilegal, ruim e danosa), a ênfase recai sobre o fato de os custos serem “de difícil reparação”.

Há, nitidamente, um cuidado na escrita do texto, que visa separar aquilo que corresponde ao “caráter permanente” da política externa daquilo que seria legítima expressão dos valores de um governante, evitando uma acusação de que os autores trabalhariam em uma chave tecnocrática ou antidemocrática. Esse esforço reflete a própria composição do grupo, composto tanto por políticos como por diplomatas de carreira, participantes de variados governos. Os consensos construídos de forma propositiva assumem, assim, a forma de um “programa mínimo”, uma “plataforma básica” para a reconstrução do Itamaraty após a política desestruturadora de Araújo.

Efetivamente, no evento da *Brazil Conference*, os autores do artigo reconhecem suas divergências, mas identificam pontos em comum que permitem que essas divergências sejam compreendidas como variações legítimas, em oposição àquelas operadas por Bolsonaro. Para além do respeito aos princípios da Constituição e da boa prática diplomática, Celso Amorim destaca que “todos nós partimos daquilo que poderia se dizer que é um discurso racional, com o qual é possível debater. (...) há uma linha de continuidade(...) Eu posso discordar de algumas coisas, mas não me *envergonho* de nada” (Estado de São Paulo 2020).

O programa mínimo: restaurar a tradição

Esse programa mínimo, como apontado, consiste na condenação da política de Araújo com base nos princípios constitucionais e na defesa de um patrimônio do Itamaraty — uma tradição concebida aqui de forma ampla, focada mais na forma do que no conteúdo da política externa. Dessa maneira, o que chamamos aqui de “tradição do Itamaraty” não é concebido em termos de posições e linhas seguidas pelo país em sua orientação internacional, mas sim como uma forma básica de se construir e desenvolver uma política externa efetiva: com racionalidade, de forma pragmática, equilibrada, construtiva e moderada, tendo por base a “realidade efetiva das coisas”. O governo Bolsonaro romperia com esses padrões não só por calcar ações em delírios conspiracionistas, mas também por desobedecer à técnica diplomática básica, gerando “antagonismos gratuitos”.

As críticas mais diretas ao conteúdo, isto é, à orientação dada por Araújo à política externa — como o alinhamento e subordinação aos EUA de Donald Trump — se dão a partir dos princípios constitucionais, em particular o da independência nacional. Questões mais pontuais, como a temática ambiental e a atuação na pandemia, são levantadas a partir da ideia dos “custos de difícil reparação”. As tradições de pragmatismo e autonomia e a “vocação universalista” da PEB aparecem, nesse sentido, como representantes de um “amplo consenso” na sociedade brasileira.

O consenso social e o controle das instituições

Apesar de não discutir diretamente o problema da relação entre MRE e sociedade, o Grupo Ricupero parece operar a partir da noção de que a política externa deve mobilizar amplos consensos sociais. Mesmo que não haja um consenso completo (prioridades, ênfases e iniciativas variam conforme o governo), a política exterior “precisa contar com amplo respaldo na opinião pública e a *colaboração* na sua

concepção de todos os setores da sociedade”⁸ (Cardoso et al. 2020, grifo nosso), desenvolvendo medidas com relativa continuidade em um ambiente de racionalidade. Isso é contrastado com a política bolsonarista, que, ao contrário do discurso oficial, não trabalharia para a sociedade brasileira, mas sim a interesses facciosos, estando voltada para animar uma base militante extremada.

Na medida em que os ex-chanceleres procuram organizar os limites da discricionariedade do governante na política externa — e, por isso, mais que às “tradições” e ao “prestígio da diplomacia brasileira”, recorre-se à Constituição —, apelam também aos demais poderes constituídos do país. Afinal, se o presidente efetivamente detém a legitimidade de um mandato popular, também o Judiciário e o Legislativo têm sua legitimidade para atuar no tema.

Nesse sentido, conclamam que Judiciário e Congresso Nacional exerçam seu dever e o “papel que lhes cabe no controle de constitucionalidade das ações diplomáticas” — isto é, que enfrentem o desmonte promovido por Araújo e Bolsonaro a partir de sua própria legitimidade⁹. Efetivamente, o Senado parece ter tomado esse papel de controle para si, atuando no bloqueio à nomeação de Eduardo Bolsonaro à Embaixada de Washington e pressionando pela demissão de Ernesto Araújo (Lopes, Carvalho & Santos 2022). Significativamente, em evento que reuniu o grupo na *Brazil Conference 2021*, a senadora Kátia Abreu foi incluída entre os palestrantes e, em uma brincadeira de Hussein Kalout, nomeada “presidente do Grupo Ricupero” (Brazil Conference 2021).

O PROGRAMA RENASCENÇA: UM ITAMARATY MAIS ABERTO?

No dia 8 de setembro de 2020, o Instituto Diplomacia para Democracia realizou o lançamento oficial do Programa Renascença, em um evento do qual participaram Celso Amorim e Rubens Ricupero. Apesar da presença dos ex-ministros, contudo, o Programa Renascença não é mera reprodução do Grupo Ricupero. De acordo com o Instituto, o Programa é resultado da conjugação de ideias de vários diplomatas, servidores do Itamaraty, acadêmicos e especialistas. Mais do que uma obra fechada, o Programa apresenta-se como um ponto de partida para fomentar o debate público. Efetivamente, após a sua publicação, o Instituto inaugurou um ciclo de debates públicos organizados por acadêmicos e membros da sociedade civil.

8. Ainda que não seja possível aferir com precisão o que os autores entenderiam como a forma adequada de participação da sociedade, a escolha do termo “colaboração” sugere que o corpo diplomático tem certa primazia no processo de formulação.

9. Coincidência ou não, na semana anterior à publicação do artigo, o Supremo Tribunal Federal suspendeu uma ordem de Araújo pela expulsão de representantes da Venezuela no Brasil. Lopes e coautores (2022) detalham essa e outras medidas do Judiciário e Legislativo nesse contexto.

Em sintonia com as transformações contemporâneas, o Programa reconhece como pressuposto básico a ideia de que a política externa é uma política pública, não tendo fim em si mesma e devendo apoiar a consecução de políticas nas demais áreas do governo. Entretanto, o Renascença circunscreve o Itamaraty como foco exclusivo de suas propostas, abdicando de pensar o sistema de relações exteriores em uma chave mais ampla (Diplomacia para Democracia 2020a, 1).

Uma resposta à Política Externa Bolsonarista

O Programa Renascença propõe não apenas um debate crítico acerca da política externa executada pelo governo Bolsonaro, como também a construção de um projeto a ser implementado em momento futuro. No entender dos autores, porém, um projeto como esse só pode ser pensado a partir da constatação dos “graves danos à reputação e aos interesses do Brasil” (Diplomacia para Democracia 2020b) causados pelo governo. Defende-se que a política externa bolsonarista estaria “descolada (...) dos interesses concretos do país, dos princípios constitucionais e de noções básicas de racionalidade e decoro” (Diplomacia para Democracia 2020c, 3). O próprio nome “Renascença”, nessa lógica, deve-se à constatação de que a política externa deve renascer após Bolsonaro, resgatando tais valores.

Se, por força de suas divergências ou estratégia de debate, o Grupo Ricupero articulou um programa mínimo, o Renascença reflete o esforço de construir um programa robusto. Ressaltando seu caráter propositivo, o Programa evita elencar suas críticas à política bolsonarista. Contudo, quando observamos as metas elencadas ao longo do documento, percebemos que algumas são contraposições diretas às ações administrativas de Araújo e às políticas de Bolsonaro em relação à China, aos Estados Unidos e à Venezuela (Diplomacia para Democracia 2020a, 10–11).

O Programa Renascença propõe não apenas um debate crítico acerca da política externa executada pelo governo Bolsonaro, como também a construção de um projeto a ser implementado em momento futuro. (...) Se, por força de suas divergências ou estratégia de debate, o Grupo Ricupero articulou um programa mínimo, o Renascença reflete o esforço de construir um programa robusto.

Avançando sobre a própria tradição

O Programa indica que uma das saídas seria reavivar as “melhores tradições” da política externa nacional. O adjetivo “melhores” aqui é significativo: o Programa Renascença lida com a tradição de forma crítica, e várias das propostas observadas em seu documento fundador atacam diretamente questões estabelecidas no Itamaraty há muito tempo, buscando “modernizá-lo”.

As principais críticas e propostas nesse sentido dizem respeito não a posturas de política externa, mas a questões internas e administrativas. Rechaçando argumentos referentes à excepcionalidade da política externa, o Renascença propõe a “normalização” do MRE no interior da administração pública, atualizando a gestão e os processos de trabalho e obedecendo aos princípios de impessoalidade e publicidade (Diplomacia para Democracia 2020a, 4).

O Programa levanta, ainda, discussões sobre ponto frequentemente ignorado nas discussões de política externa: as carreiras no interior do MRE.

Um primeiro ponto destacado diz respeito à defesa de medidas visando ao aumento da representatividade de gênero e raça no Itamaraty, um déficit recorrentemente apontado no debate público e acadêmico (Gobo 2018; Velasco Molina 2017).

É relevante, também, a atenção dispensada às carreiras de Oficial e Assistente de Chancelaria, que ocupam historicamente posições subalternas no ministério, defendendo a possibilidade de que chefiem divisões administrativas e consulares. Nesse sentido, ainda que não abra tais posições a atores externos ao ministério, aproxima-se da proposta de Ernesto Araújo, flexibilizando a hierarquia e a primazia dos diplomatas no órgão.

A carreira diplomática é também objeto de discussão. Defende-se um sistema transparente, objetivo e automático para promoções e remoções. O objetivo seria tornar a ascensão menos arbitrária e mais clara, contornando eventuais perseguições e dando mais autonomia aos diplomatas em relação a seus superiores hierárquicos, hoje responsáveis pelas promoções. Como ressalta Oliveira (2022), essas medidas facilitariam a renovação do pensamento no interior do ministério, reduzindo o conservadorismo institucional criticado por Burges (2013).

A institucionalização da relação com a sociedade

Enquanto Ernesto Araújo defende uma política externa alicerçada em sua interpretação da “alma do povo”, o Programa Renascença defende uma série de ações para institucionalizar a aproximação entre o MRE e a sociedade. Nessa lógica,

propõe que a definição do interesse nacional seja entendida como um processo, cabendo ao MRE situar-se como “articulador de redes, a fim de ampliar a coerência e a intersectorialidade das ações nas várias áreas” e ampliar “a permeabilidade do Ministério a demandas sociais que requeiram ação externa do Estado” (Diplomacia para Democracia 2020a, 3).

Nesse sentido, são elencadas uma série de medidas, como consultas institucionalizadas a empresas e sindicatos, e a criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) — proposta impulsionada na década de 2010 por ONGs, movimentos sociais e acadêmicos agrupados no GR-RI (Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais) e aventada durante a gestão de Antonio Patriota no MRE, entre 2011 e 2013 (Silva & Klein 2017).

Apesar das propostas de institucionalização da participação da sociedade civil organizada, a participação pela via eleitoral parece ser desconsiderada. Em meio à centena de metas elencadas pelo Programa, muitas seriam, na realidade, diretrizes presidenciais (como, por exemplo, a escolha dos acordos internacionais que o país deve ou não assinar). De certo modo, isso é esperado em um programa que defende posições substantivas sobre os rumos da política externa. Não obstante, o fato de essas posições aparecerem associadas a um esforço de “manter-se circunscrito ao Ministério das Relações Exteriores” e às “melhores tradições” do Itamaraty sugere certa permanência da visão do MRE como formulador natural da política externa.

CONCLUSÃO: É PRECISO MUDAR PARA QUE TUDO CONTINUE COMO ESTÁ?

De acordo com a célebre frase do chanceler Azeredo da Silveira, “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”. Embora a frase ressalte a importância da mudança, subentende-se que o agente das transformações no ministério deve ser o próprio ministério. As drásticas mudanças implementadas por Ernesto Araújo durante seu período como chanceler tiveram grande impacto, motivando que ex-ministros, diplomatas e servidores do MRE se propusessem a indicar novos caminhos. Embora a política bolsonarista tenha servido de estopim para esse debate, não podemos afirmar que a “renovação” se restringe aos pontos modificados por Araújo. A tradição do Itamaraty e sua relação com a sociedade ocupam espaço central nas propostas. Cada qual à sua maneira, os três projetos pensam em renovar essa relação. De uma ou outra forma, também cada uma das propostas garante um lugar privilegiado ao Itamaraty, seguindo a máxima de Silveira.

Após a demissão de Ernesto Araújo e a posse de Carlos França, de estilo mais contido, os debates sobre a gestão da política externa no país esfriaram.

Ainda que o *conteúdo* — os rumos da política externa — siga sendo discutido, há pouca reflexão sobre a *forma* — a organização do MRE, sua relação com a sociedade, a presidência e demais órgãos públicos. Os desafios de adequação às transformações no cenário internacional e o déficit de representatividade do Itamaraty se mantêm, mas as propostas, críticas e análises seguem, ainda, fortemente dominadas pela influência do Itamaraty.

No governo que se inicia, a tensão entre uma transformação mais profunda, como a proposta no Programa Renascença, e a reconstrução da tradição, defendida pelo Grupo Ricupero, emergiu ainda durante a transição de governo e deve sobreviver caso não ocorram reformas no sistema. A composição inicial do Grupo de Trabalho (GT) de Relações Exteriores foi criticada pela ausência de representantes da sociedade civil, tendo sido posteriormente expandida para incluir parlamentares e membros vinculados à academia, a ONGs e aos movimentos sociais¹⁰. Em que pese a realização de encontros sobre a ampliação da participação social na área de Relações Exteriores, nenhuma proposta sobre o tema foi incluída no relatório final da transição de governo (Gabinete da Transição, 2022a; 2022b).

A escolha de Mauro Vieira como ministro frustrou expectativas de movimentos que, como o Renascença, defendiam a nomeação de uma mulher como chanceler, mas a nova gestão incorporou as críticas sobre a necessidade de diversidade no ministério. O novo chanceler destacou em sua posse o problema da

De acordo com a célebre frase do chanceler Azeredo da Silveira, “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”. Embora a frase ressalte a importância da mudança, subentende-se que o agente das transformações no ministério deve ser o próprio ministério. (...) Cada qual à sua maneira, os três projetos pensam em renovar [a relação do MRE com a sociedade]. De uma ou outra forma, também cada uma das propostas garante um lugar privilegiado ao Itamaraty, seguindo a máxima de Silveira.

10. O primeiro anúncio do GT incluía sete membros: Aloysio Nunes, Celso Amorim, Audo Faleiro, Cristovam Buarque, Pedro Abramovay, Romênio Pereira e Mônica Valente. O GT foi posteriormente expandido a vinte membros, ampliando a quantidade de mulheres e incluindo representantes da sociedade civil, mas o grupo inicial, mais restrito, se manteve na coordenação dos trabalhos.

sub-representação feminina, negra e indígena no MRE (Vieira 2023) e nomeou mulheres para dois dos principais postos do ministério — a Secretaria-Geral e a Embaixada em Washington.

Na posse, Vieira sinalizou também preocupação com questões organizacionais, enfatizando a proteção das “prerrogativas constitucionais do Itamaraty” por meio da valorização da memória do ministério e da hierarquia como reflexo da experiência na carreira. Nesse sentido, a gestão aponta para uma organização da política externa calcada nas tradições do MRE, que conferem aos diplomatas — em particular àqueles do topo da hierarquia — um lugar privilegiado de ação.

Esse caminho, porém, demanda cautela. A estrutura corporativa da diplomacia brasileira cria pontos cegos e a torna particularmente avessa a alguns tipos de mudança, sobretudo àquelas que dizem respeito à sua própria organização. Em discussões sobre a estrutura da carreira, a autonomia do MRE, ou seu papel no sistema de política exterior, por exemplo, seria ingênuo tratar diplomatas como árbitros neutros ou isentos de interesses, ainda que sejam certamente bem informados e interlocutores centrais sobre o tema.

Nesse sentido, é importante que a diplomacia reconheça suas próprias limitações, mas é ainda mais importante que a sociedade civil, o Congresso e outros atores governamentais e políticos se envolvam ativamente na discussão não só do conteúdo da política externa, mas da própria organização do sistema de relações exteriores. Somente com maior participação seremos capazes de criar instituições que garantam a responsividade democrática, evitando a captura da política externa por interesses particularistas, sejam eles privados, políticos ou corporativistas. ■

Referências Bibliográficas

- Araújo, Ernesto. 2020. *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do ministro das Relações Exteriores – 2019*. Brasília: FUNAG. <https://funag.gov.br/loja-nova/produto/1-1057>.
- Araújo, Ernesto. 2021. “Política externa: soberania, democracia e liberdade”. *Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do ministro das Relações Exteriores – 2020*. Brasília: FUNAG. <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1137>.
- Brasil. 2019. Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019. D.O.U de 10/01/2019, pág. nº 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9683.htm
- Brazil Conference. “Brazil Conference 2021: Política Externa”. *YouTube*, 29 de abril de 2021. Vídeo, 01:17:05. <https://www.youtube.com/watch?v=nnsCZyf1z4Y>.
- Burges, Sean W. 2013. “Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira?” *Política Externa* 21 (3): 133-148.
- Cardoso, Fernando Henrique, Aloysio Nunes Ferreira, Celso Amorim, Celso Lafer, Francisco Rezek, José Serra, Rubens Ricupero e Hussein Kalout. 2020. “A reconstrução da política externa brasileira”. *Folha de São Paulo*, 8 de maio de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml>
- Casarões, Guilherme & Daniel Fledes. 2019. “Brazil First, Climate Last: Bolsonaro’s Foreign Policy”. *GIGA Focus - Latin America* 5. https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/brazil_first.pdf.
- CEBRI. “A reconstrução da política externa brasileira”. *YouTube*, 16 de dezembro de 2020. Vídeo, 02:00:47. <https://www.youtube.com/watch?v=TDhInaSDNo>.
- Cheibub, Zairo B. 1985. “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados* 28 (1): 113–31.
- Cooper, Andrew F. 2019. “The Disintermediation Dilemma and its Impact on Diplomacy: A Research Agenda for Turbulent Times”. *Diplomacy & Statecraft* 30 (4): 799–807. <https://doi.org/10.1080/09592296.2019.1673556>.
- Diplomacia para Democracia, Instituto. 2020a. “Programa Renascença: construção coletiva de uma política externa pós-Bolsonaro”.
- Diplomacia para Democracia, Instituto. 2020b. “Instituto Diplomacia para Democracia lança projeto de construção de uma política externa pós-Bolsonaro”.
- Diplomacia para Democracia, Instituto. 2020c. “Renascença: construindo uma política externa pós-Bolsonaro”. *UOL*, 11 de setembro de 2020. <https://noticias.uol.com.br/colunas/democracia-e-diplomacia/2020/09/11/renascenca-construindo-uma-politica-externa-pos-bolsonaro.htm>.
- Éboli, Evandro. “Servidores do Itamaraty reagem à contratação de não diplomatas. Radar, VEJA, 15 de junho de 2020. <https://veja.abril.com.br/blog/radar/servidores-do-itamaraty-reagem-a-contratacao-de-nao-diplomatas/>.
- Estado de São Paulo. “Ex-chanceleres debatem a política externa de Bolsonaro na Brazil Conference”. *YouTube*, 28 de abril de 2020. Vídeo, 02:01:06. <https://www.youtube.com/watch?v=YD009uhxiuM>.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Contexto Internacional* 34 (1): 311–55. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>.
- Farias, Rogério de Souza. 2017. “O iconoclasta planejador: Roberto Campos e a modernização do Itamaraty”. In *O homem que pensou o Brasil: trajetória intelectual de Roberto Campos*, editado por Paulo Roberto de Almeida e Antônio José Barbosa. Curitiba: Appris Editora.
- Farias, Rogério de Souza & Haroldo Ramanzini Júnior. 2015. “Reviewing Horizontalization: the Challenge of Analysis in Brazilian Foreign Policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (2): 5–22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.

- FIESP. 2014. "Documento de posição. Propostas de integração externa da indústria". FIESP. <http://www.eubrasil.eu/http://www.eubrasil.eu/wp-content/uploads/2014/06/FIESP-propostas-de-integracao-externa-da-industria.pdf>.
- Folha de São Paulo. 2019. "Itamaraty e Ministério da Economia disputam negociações comerciais". *Folha de São Paulo*, 8 de janeiro de 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/itamaraty-e-ministerio-da-economia-disputam-negociacoes-comerciais.shtml>.
- Gabinete da Transição. 2022a. "Conselho discute participação social com futuro ministro das Relações Exteriores". *Gabinete de Transição*, 19 de dezembro de 2022. <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/conselho-discute-participacao-social-com-futuro-ministro-das-relacoes-exteriores/>.
- Gabinete da Transição. 2022b. "Relatório final do gabinete de transição governamental". *Gabinete de Transição*, 22 de dezembro de 2022. <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>.
- Gobo, Karla. 2018. "Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira". *Política & Sociedade* 17 (38): 440–64. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2018v17n38p440>.
- Guimarães, Feliciano de Sá & Irma Dutra Oliveira Silva. 2021. "Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-conservatism and the New Politics of Alignment". *International Affairs* 97 (2): 345–63. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ia/iaaa220>.
- Jereissati, Tasso. 2016. "Relatório nº 16/2016 - Sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior". *Senado Federal - Comissão de Relações Exteriores*.
- Jornal Nacional, "Decreto permite assessores no Itamaraty sem carreira diplomática". *G1*, 10 de janeiro de 2019. <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/01/10/decreto-que-permite-assessores-no-itamaraty-sem-carreira-diplomatica.ghtml>
- Kalout, Hussein & Marcos Degault. 2017. "Brasil, um país em busca de uma grande estratégia". *Relatório de Conjuntura*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303.
- Lopes, Dawisson Belém. 2011. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (1): 67–86. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005>.
- Lopes, Dawisson Belém. 2020. "De-westernization, Democratization, Disconnection: the Emergence of Brazil's Post-diplomatic Foreign Policy". *Global Affairs* 6 (2): 167–84. <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1769494>.
- Lopes, Dawisson Belém, Thales Carvalho & Vinicius Santos. 2022. "Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's 'More-Bark-Than-Bite' Brazil". *Global Studies Quarterly* 2 (4). <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac078>.
- Loureiro, Maria Rita & Fernando Luiz Abrucio. 1999. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14 (41): 69–89. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000300005>.
- Milani, Carlos R. S. & Leticia Pinheiro, orgs. 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV.
- Milani, Carlos R. S. & Leticia Pinheiro. 2013. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". *Contexto Internacional* 35 (1): 11–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.
- Milani, Carlos R. S. & Leticia Pinheiro. 2017. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and its Analytical Challenges". *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 278–96. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.
- Moe, Terry. 1993. "Presidents, Institutions and Theory". In *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, organizado por George C. Edwards, John H. Kessel & Bert A. Rockman, 337–386. Pittsburgh: University of Chicago Press.

Moreira, Danilo Sorato Oliveira. 2020. "As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa (2016-2019)". *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil* 9 (1). <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941>.

Nunes, Edson de Oliveira. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Escola Nacional de Administração Pública. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor.

Oliveira, Felipe Antunes de. 2022. "Como desbolsanizar o Itamaraty". *Jacobin Brasil*, 4 de dezembro de 2022. <https://jacobin.com.br/2022/12/como-desbolsanizar-o-itamaraty/>.

Saraiva, Miriam Gomes & Álvaro Vicente Costa Silva. 2019. "Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro". *Relações Internacionais* 64 (dezembro): 117–37. <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>.

Silva, Danielle Costa da & Magno Klein. 2017. "A política externa brasileira como política pública: a proposta de um Conselho Nacional e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa". *Mural Internacional* 7 (2): 203–18. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/26899>.

Vedoveli, Paula. 2010. "Continuidade e mudança na história intelectual diplomática brasileira: uma análise da construção da tradição". *Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais*, PUC-Rio. <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.16933>.

Velasco Molina, Mónica. 2017. "La participación de los afrodescendientes en el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasil". *Culturales* 5 (2): 107–56. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-11912017000300107.

Vieira, Mauro. 2023. "Discurso por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores". *Ministério das Relações Exteriores*, 2 de janeiro de 2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.

Como citar: Maitino, Martin Egon & Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira. 2023. "A tradição de se renovar: propostas de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 147-167.

To cite this work: Maitino, Martin Egon & Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira. 2023. "The Tradition to Renew Itself: Proposals for Foreign Ministry Reform under Bolsonaro." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 147-167.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.07.147-167.pt>

Recebido: 16 de janeiro de 2023

Aceito para publicação: 2 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Bandeira e pavilhão brasileiros (detalhe), de Jean-Baptiste Debret, em Viagem pitoresca e histórica ao Brasil. Fonte: Wikimedia Commons.



ARTIGOS ACADÊMICOS

- O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia:
um caso de indiferença recíproca 169
Guadalupe González González, Monica Hirst & Eduardo Morrot
- A Argentina e a independência do Brasil: o reconhecimento tardio
de um reconhecimento pioneiro 195
Felipe Antunes de Oliveira & Lucas Pavan Lopes

O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca

Guadalupe González González

Monica Hirst

Eduardo Morrot

Resumo: Este ensaio apresenta os resultados de uma investigação comparativa sobre as posições do Brasil e do México no Conselho de Segurança das Nações Unidas durante 2022 perante a guerra na Ucrânia. Além de motivos da ordem político-econômica, a distância entre os dois países é fruto da resiliência de um antigo e desgastado enigma do regionalismo latino-americano: a indiferença recíproca brasileiro-mexicana. A ausência de diálogo bilateral indica um contínuo déficit de coordenação regional congruente com o silêncio da América Latina diante do conflito.

Palavras-chave: Brasil; México; guerra na Ucrânia; Conselho de Segurança; regionalismo latino-americano.

Brazil and Mexico in the Face of the War in Ukraine: A Case of Reciprocal Indifference

Abstract: This essay presents the results of a comparative investigation of the Brazilian and Mexican positions in the United Nations Security Council during 2022 in the face of the war in Ukraine. In addition to political-economic reasons, the distance between the two countries results from the resilience of an old and worn-out enigma of Latin American regionalism: the reciprocal Brazilian-Mexican indifference. The absence of bilateral dialogue indicates a continuing regional coordination deficit congruent with Latin America's silence in the face of the conflict.

Keywords: Brazil; Mexico; war in Ukraine; Security Council; Latin American regionalism.

A guerra na Ucrânia foi um tema central da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante o ano de 2022. Seu tratamento foi motivo de exacerbada tensão e manifestação contínua de rispidez entre os cinco membros permanentes (P5), o que proporcionou momentos de impasse e inoperância do órgão para lidar com o principal conflito militar do pós-Guerra Fria. A partir da decisão do governo de Vladimir Putin de invadir a Ucrânia em 24 de fevereiro desse ano, as potências atlânticas reforçaram sua atuação como bloco na veemente condenação à Rússia, o que foi automaticamente endossado pelos membros rotativos europeus – Noruega, Irlanda e Albânia. Tal coesão contrastou com a prevalência de autonomia e silêncio estratégico assumidos pela China, por vezes acompanhado pela Índia, que cumpria mandato como membro eletivo. Os demais países de representação temporária variaram suas posições de acordo com os fatores geopolíticos, domésticos e regionais para determinar os conteúdos de suas políticas externas. Naquele ano, o Brasil e o México compartilharam a condição de membros eletivos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, representando o Grupo América Latina e Caribe (GRULAC). Apesar de representarem países com peso destacado na comunidade latino-americana, isso pouco significou como oportunidade para a construção de uma visão regional do conflito russo-ucraniano¹.

Historicamente, o Brasil e o México estiveram presentes no Conselho de Segurança de forma simultânea apenas duas vezes, em 1946 e em 2010. Encontrando-se apenas pela terceira vez ao longo de 75 anos de funcionamento desse órgão, as posturas dos dois países perante a guerra na Ucrânia obedeceram à mesma lógica que guiou as respectivas atuações com respeito à totalidade da agenda do Conselho. Em momento algum a gravidade do cenário geopolítico mundial afastou-os de suas atuações individualizadas e dissociadas de marcos identitários

1. O México foi eleito para o biênio de 2021-2022, e o Brasil, para o biênio 2022-2023.

Guadalupe González González é mestre em *Sociologia Política* pela *London School of Economics and Political Science (LSE)* e doutoranda em *Ciência Política* pela *University of California, San Diego (UCSD)*. Atualmente é professora e pesquisadora do *Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (CEI-COLMEX)*.

Monica Hirst é doutora em *Estudos Estratégicos* pela *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Atualmente é professora de *política internacional* na *Universidad Torquato di Tella* em Buenos Aires, na Argentina, e professora visitante no *Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)*.

Eduardo Morrot  é mestre e doutorando em *Ciência Política* pelo *Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)*.

regionais. As atuações dos governos brasileiro e mexicano como membros eletivos responderam aos respectivos projetos de política internacional sem que o regionalismo latino-americano constituísse uma âncora de fundamentação de suas visões sobre o conflito russo-ucraniano. Do ponto de vista bilateral, identificamos o que rotularíamos como um relacionamento de “indiferença recíproca”: um padrão de interação entre dois países, marcado pela distância e o desinteresse, que se configura horizontalmente a partir da existência de desconfianças arraigadas e da dificuldade de perceber os incentivos que estimulem sua superação. Para sustentar essa caracterização, buscaremos identificar os nexos mais plausíveis dessa opção, com racionalidades próprias proporcionadas tanto por lógicas de política interna como externa. Surpreendentemente, as posições assumidas pelo Brasil e o México não foram de conteúdos antagônicos e sequer motivo de desentendimento bilateral. Esse paradoxo torna ainda mais relevante o sentido incrustado de uma indiferença sutil e inamovível durante todo o ano de simultaneidade brasileiro-mexicana no Conselho.

Este texto pretende contemplar um triplo propósito. Primeiramente, comparar as atuações do Brasil e do México no CSNU durante o ano de 2022, abordando especificamente as posições assumidas perante a guerra na Ucrânia. Em segundo lugar, tomar a convivência brasileiro-mexicana nesse espaço como uma ilustração do padrão de bilateralismo já mantido em períodos anteriores. Nesse caso, sublinhamos que mais que ser reflexo das notáveis diferenças de projetos internos, o distanciamento entre os dois países já obedece a uma certa “tradição” da história de seu relacionamento. O terceiro objetivo buscado será argumentar que a indiferença recíproca entre os dois países contribuiu para aprofundar o estado de inoperância e dispersão política do regionalismo latino-americano. Tem-se clareza de que a crise de um projeto comunitário na região, além de

As atuações dos governos brasileiro e mexicano como membros eletivos responderam aos respectivos projetos de política internacional sem que o regionalismo latino-americano constituísse uma âncora de fundamentação de suas visões sobre o conflito russo-ucraniano. Do ponto de vista bilateral, identificamos o que rotularíamos como um relacionamento de “indiferença recíproca”.

preceder o conflito russo-ucraniano, encontra uma plêiade de motivos dissociados dos âmbitos da governança mundial. Coincidentemente, as políticas externas dos governos de Jair Bolsonaro, no Brasil, e de Manuel López Obrador, no México, se incluem entre essas razões.

O MARCO CONCEITUAL: A INDIFERENÇA RECÍPROCA COMO BILATERALISMO NEGATIVO

A utilização do conceito de indiferença recíproca não apenas atende ao propósito de caracterizar o caso particular do relacionamento entre o Brasil e o México, mas também de enquadrá-lo no debate teórico mais amplo sobre os dilemas de cooperação e os problemas de ação coletiva em espaços multilaterais, nos quais são tomadas decisões e se estabelecem regras que afetam uma maioria de membros do sistema internacional. Partimos do argumento de que as expectativas mútuas dos atores “servem como base para restabelecer regras e convênios internacionais” (Stein 1993), para indagar acerca das diversas modalidades de bilateralismos que podem se dar em foros multilaterais. Nossa preocupação particular é buscar maior precisão na caracterização de alinhamentos e coalizões regionais entre países que apresentem atributos de poder de peso semelhante e que pertençam ao grupo de países intermédios na comunidade internacional. Cabe ainda sublinhar que consideramos o CSNU um lócus de excelência para testar o conceito proposto, em função de sua importância como espaço de deliberação e posicionamentos das potências mundiais diante dos principais temas que afetam a segurança coletiva internacional.

A colocação de nossa proposta retoma e reformula alguns pontos teóricos da literatura analítica de relações internacionais sobre cooperação internacional e regimes, com menção em particular ao institucionalismo liberal cunhado por Robert Keohane (1984). De acordo com sua visão, as noções de reciprocidade e interesses comuns constituem fatores que possibilitam a coordenação e a cooperação interestatal de forma sustentável em condições de anarquia. Dado que os Estados são atores soberanos, egoístas e autorreferidos que atuam com a ausência de uma autoridade central ou de um governo supranacional, a reciprocidade é um mecanismo que permite a cooperação descentralizada e evita um recuo, proporcionando um equilíbrio na troca de concessões, sejam elas específicas ou difusas. Na atuação diplomática, como também no Direito Internacional, a reciprocidade é um costume e uma norma de longa data². São essas conceituações que outorgam um sentido positivo à cooperação entre os países, conduzindo a bi e multilateralismos construtivos.

2. Para Stein (1993), por exemplo, mesmo em situações de aversão mútua poderão existir incentivos para a cooperação em função da preocupação comum por evitar danos.

A noção de reciprocidade que se articula ao conceito de indiferença recíproca que propomos está mais próxima à formulação neutra empregada na teoria dos jogos do *tit-for-tat*, aludindo ao fato de que a manutenção de uma dinâmica de troca não significa que os comportamentos sejam intrinsecamente positivos. No caso do relacionamento entre Brasil e México, a reiteração do não diálogo, do ignorar ao outro, inibe e quita o próprio sentido de uma ação coordenada. Essa seria a essência desse tipo de bilateralismo negativo.

Propomos somar a noção de indiferença recíproca à tríade conceitual de harmonia, discórdia e cooperação elaborada por Keohane (1986) com o intuito de descrever o espectro de situações de relacionamento interestatal. Diferentemente da harmonia, na qual existe total coincidência de interesses e posições sem que seja necessário tomar em consideração o outro, a indiferença recíproca corresponde a uma postura compartilhada deliberada que se dá apesar da possibilidade de interesses comuns. Ademais, a indiferença recíproca atua como um nutriente de percepções que instala uma barreira e ela impede que se criem laços de cooperação e se identifiquem interesses comuns e/ou complementares. Entretanto, deve-se também fazer uma distinção entre esse conceito e o de discórdia – também uma modalidade de bilateralismo negativo –, que ocorre quando existe um conflito entre os interesses, ou uma aversão mútua, que impede uma sintonia entre os Estados. No caso da indiferença recíproca, dá-se um descarte antecipado de interação que elimina, automaticamente, a necessidade de cálculos de custos, eventuais benefícios e danos possíveis a serem causados por um relacionamento. Evitam-se a rivalidade e a disputa pública, que são neutralizadas por uma silenciosa competição reputacional e de status internacional.

Concebemos a indiferença recíproca como uma modalidade de bilateralismo negativo que inibe a cooperação multilateral entre dois Estados que, se bem poderiam obter certos benefícios, não identificam maiores custos de não se relacionar, optando por seguir os próprios caminhos. O que diferencia essa forma específica de bilateralismo não cooperativo é o fato de que, ao não existirem significativos interesses materiais e de poder em jogo, os custos da distância são reduzidos. Se bem que envolva certo contrafactualismo, agregaríamos que essa opção leva os Estados a perderem em oportunidade. As articulações regionais benéficas terminam desperdiçadas em nome da desconfiança, do desconhecimento do outro, de memórias diplomáticas inerciais e de uma rivalidade reputacional simbólica.

Em diferentes momentos, os conteúdos das políticas nacionais, as prioridades de política interna, os vieses ideológicos dominantes e o jogo de atores (governo, partidos, Ministérios de Relações Exteriores, Forças Armadas, setor privado, grupos acadêmico-intelectuais) que atuam ou incidem no processo decisório funcionaram

como inibidores da coordenação bilateral e da indiferença mútua nos diversos âmbitos multilaterais regionais e mundiais. O piloto automático de tal indiferença responde, em grande medida, à interpretação política e à narrativa diplomática que nutrem a memória institucional, as inércias burocráticas e as percepções sobre prestígio internacional, inibindo o diálogo e a cooperação bilateral.

Cabe especificar duas características distintivas da indiferença recíproca. A primeira se refere à condição de horizontalidade: trata-se de um tipo de bilateralismo que se dá entre Estados que compartilham atributos de poder comparáveis e que não se veem afetados por assimetrias estruturais e problemas de tamanho. A segunda peculiaridade é que a manifestação desse bilateralismo supõe a convivência em espaços mini ou multilaterais, que envolvem o pertencimento a âmbitos coletivos que transitam internacionalmente a partir de identidades específicas. Não é condição *sine qua non* que tal espaço seja de caráter regional. Não obstante, quando seja o caso, a sobreposição do padrão de relacionamento interpares com o peso individual dos membros em questão se espelhará sobre a qualidade do regionalismo. Conclusivamente, bilateralismos positivos e negativos afetam o dinamismo e a capacidade de projeção de espaços regionais. Logo, a indiferença recíproca Brasil-México constitui um fator danoso para o regionalismo latino-americano.

Concebemos a indiferença recíproca como uma modalidade de bilateralismo negativo que inibe a cooperação multilateral entre dois Estados que, se bem poderiam obter certos benefícios, não identificam maiores custos de não se relacionar, optando por seguir os próprios caminhos.

ANTECEDENTES COMPARADOS

De acordo com as regras de representação adotadas na Carta da ONU, os países do GRULAC indicam, a cada ano, um membro para o CSNU, com mandato bianual. Assim, ainda que o GRULAC possua sempre dois membros no Conselho, o período coincidente entre eles dura apenas um ano. No caso do par Brasil-México, tal simultaneidade apenas se deu em três ocasiões: em 1946, 2010 e 2022³. A argumentação desenvolvida neste texto está baseada em três pressupostos

3. Enquanto o Brasil esteve presente como membro eletivo 11 vezes, o México o fez em cinco ocasiões. Ambos os países passaram por períodos longos de ausência: o Brasil, de 1968 a 1988, e o México, de 1947 a 1981. Ver Gonzáles (2020).

essenciais: primeiramente, a caracterização do padrão de relacionamento como de uma indiferença recíproca, se bem tornou-se especialmente propícia para analisar o comportamento dos dois membros-GRULAC durante o primeiro ano da guerra na Ucrânia, já havia se revelado em momentos prévios de convivência brasileiro-mexicana dentro e fora do Conselho; em segundo lugar, a intenção de encapsular dito padrão de relacionamento no tratamento de um tema específico, de alta relevância para o CSNU e para a própria agenda da alta política internacional, não significa que ele não tenha se manifestado em 2022 sobre outros temas, momentos e âmbitos desse bilateralismo; o terceiro ponto argumentativo é que, de acordo com as trajetórias desses dois países, a indiferença recíproca corresponde a uma escolha que se contrapõe a outras possibilidades de bilateralismos no Conselho, seja no interior do grupo latino-americano, seja fora dele.

Tanto o Brasil como o México tiveram experiências de “trabalho em equipe” no Conselho, em momentos prévios e no próprio ano de 2022. Outrossim, a partir de uma perspectiva comparada, se poderiam contrapor experiências de bilateralismos positivos com outros países, estimuladas por motivações de políticas externas próprias ou de outorgar um caráter regional a determinados cursos de ação diplomática. Para o Brasil, por exemplo, a parceria com a Turquia, em 2010, e a sintonia com os sócios dos BRICS, em 2011, foram essenciais para reforçar a altivez de sua atuação no principal espaço de governança global. Para o México, cabe destacar a coordenação com a França, quando o país toma a iniciativa de promover uma saída negociada para a crise da América Central, em 1982, em plena Guerra Fria; a articulação com o Canadá, no processo de negociação da Convenção de Ottawa de 1997 sobre a proibição do uso, da produção e da transferência de todo tipo de mina antipessoal; e, em 2021, com a Noruega, em matéria de diplomacia preventiva e controle do tráfico ilícito de armas de pequeno e médio porte.

De forma semelhante, ambos os países já se associaram a seus pares latino-americanos no Conselho para sublinhar o caráter regional de determinados posicio-

Partindo do denominador comum de valorização do multilateralismo para a paz mundial e como um pilar essencial para a inserção internacional, Brasil e México tiveram papéis fundacionais relevantes na etapa constitutiva da ONU (Garcia 2013). Contudo, os dois países tomaram rumos distintos...

namentos de política internacional. Menciona-se aqui a articulação dos governos mexicano e chileno, em 2002, para impedir a utilização do Conselho como espaço legitimador do ataque militar liderado pelos EUA ao Iraque, a coordenação do Brasil com vários membros do GRULAC para a aprovação do primeiro mandato da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), e o experimento brasileiro-argentino lançado em 2004 de criar um mecanismo de consulta e posição comum para unir posições durante os seus mandatos no CSNU (Malacalza e Tokatlian 2022).

Partindo do denominador comum de valorização do multilateralismo para a paz mundial e como um pilar essencial para a inserção internacional, Brasil e México tiveram papéis fundacionais relevantes na etapa constitutiva da ONU (Garcia 2013). Contudo, os dois países tomaram rumos distintos já em 1946, após participarem como os primeiros membros eletivos do GRULAC no primeiro ano de funcionamento do CSNU. Nessa ocasião, o México fora eleito para um mandato de um ano e se retirou do Conselho em 1947⁴, enquanto o primeiro mandato bianual coube ao Brasil. Desde então, a diplomacia mexicana manteve uma posição crítica àquele órgão por sua inoperância e pela utilização do recurso do veto, decidindo-se por concentrar sua atuação no sistema ONU em outras agências que considerava mais democráticas e construtivas (Heller 1986). Já o Brasil, até princípios dos anos 1960, evitou questionar o poder de veto do P5, defendendo a ideia de que os conteúdos da Carta fossem revistos em conferências periódicas, o que poderia ocorrer mediante aprovação de maioria de dois terços da Assembleia Geral, livre de utilização de poder de veto (Ziemath 2016).

Seria por demais extenso enveredar sobre as diferentes posições assumidas pelos dois países com respeito aos debates onusianos sobre reforma do Conselho de Segurança, que coloca em discussão o poder do veto, o número e composição dos membros e a representação regional. Desde os anos 1990, o tema se tornou matéria de divisão entre os membros da ONU, levando à formação de dois grupos rivais: o Grupo dos 4, integrado por Brasil, Japão, Alemanha e Índia, que reclamam a sua inclusão, em conjunto a outros dois países representantes da África, como membros permanentes do Conselho; e o Unidos pelo Consenso, constituído em 1992 por Argentina, Canadá, Colômbia, Itália e Paquistão, sendo adotado posteriormente por México e Coreia do Sul, que defendem a criação de um segmento de membros semipermanentes por meio de um mecanismo rotativo. Trata-se de um debate aberto que, ocasionalmente, volta à superfície dos debates onusianos, tendo recentemente voltado à tona com a guerra na Ucrânia. Em 2005, no 60º aniversário da ONU, durante a gestão de Kofi Annan como Secretário-Geral, terminou-se

4. Para um estudo mais aprofundado desse período, ver Cervera (2022).

frustrando a expectativa de que essa controvérsia pudesse chegar a bom termo. A frustração sobre uma reforma abrangente não impediu iniciativas específicas, como a de autoria da França e do México (2014) para restringir o uso do veto em casos de atrocidades maciças⁵.

Depois de 1946, Brasil e México voltaram a se encontrar no Conselho em 2010, o que coincidirá para o Brasil com um mandato especialmente ativo (Viotti 2015; Uziel 2015; Patriota 2010). Ao longo do primeiro ano do biênio, o Brasil se mostrou especialmente envolvido no empenho por assumir um papel mediador na crise instalada entre as potências ocidentais e o Irã em função do programa nuclear desse país (Amorim 2015; Hirst 2019). O Brasil e a Turquia, como membros eleivos, propuseram ao Irã uma via diplomática, considerada pelos dois países como aceitável para o Grupo de Viena e para a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)⁶. Conhecida como a Declaração de Teerã, essa iniciativa visava sinalizar que era possível restabelecer conversas com o Irã de forma a alcançar um acordo nuclear sustentável⁷. Partia-se do pressuposto de que esse instrumento contribuiria para restaurar a confiança entre o Irã e a comunidade internacional, evitando a aprovação pelo CSNU de um pacote robusto de sanções e descartando hipóteses de uma intervenção contra o país (Parsi 2010; Bâli 2013). Apesar de um apoio inicial dos EUA, a iniciativa turco-brasileira foi descartada pelos países do P5, que votaram a favor da aplicação de um novo conjunto de sanções contra o Irã⁸. Ao México, como o outro membro GRULAC no CSNU, coube presidir o Conselho na ocasião. Sua posição sublinhou seu compromisso com a não proliferação, ao mesmo tempo que fez caso omissivo da Declaração de Teerã de autoria turco-brasileira. Em narrativas posteriores, autoridades mexicanas afirmaram lamentar que o Brasil não tivesse compartilhado com outros países as informações sobre as negociações com a Turquia e o Irã, o que teria levado a que a declaração turco-brasileira fosse vista como uma “surpresa geral” por eles (Heller, 2012, p. 27). Além disso, o México considerou essa iniciativa pouco pertinente, interpretada como um gesto midiático brasileiro e uma fonte desnecessária de enorme irritação para as potências ocidentais⁹.

Em 2022, Brasil e México se encontram no CSNU às vésperas da invasão militar russa ao território ucraniano. Na ocasião, cada um dispunha de mapas de alianças e possibilidades de articulações políticas notavelmente diferentes no

5. Veja-se: “(Declaración Conjunta) Reunión ministerial sobre la restricción del uso del veto en el caso de atrocidades masivas. Conclusiones de los Co-Presidentes”, 25 de setembro de 2014. <http://saladeprensa.sre.gob.mx/images/stories/pdf/mxfrsveto>.

6. O Grupo de Viena foi uma configuração reduzida do P5 + 1 (cinco membros permanentes no Conselho de Segurança mais a Alemanha) para agilizar os contatos entre a AIEA e o governo iraniano. Seus membros eram a Rússia, a França e os Estados Unidos.

7. A Declaração de Teerã pretendia um acordo de troca de combustível nuclear, no qual os iranianos preservariam sua soberania – entendida como o direito ao enriquecimento de urânio – e se comprometeriam com o uso não militar de suas instalações nucleares.

8. Ver resolução 1929 do CSNU, de 9 de junho de 2010 (S/RES/1929).

9. Entrevista dos autores com a representação diplomática mexicana.

âmbito do Conselho. Esse tipo de contraste contribuirá para configurar uma nova etapa de indiferença recíproca entre os dois países. Para a diplomacia brasileira, o fato de que em 2022 repete-se a coincidência da presença de seus colegas dos BRICS, como em 2011, contribuiu para a definição de uma postura de neutralidade. Para o México, a reação dominante à guerra foi composta por certas ambiguidades, mas, ao final, foi marcada por posturas neutras. Nesse caso, a possibilidade de articulações com seus pares da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) abriu espaço para uma diplomacia proativa com o intuito de paliar os efeitos do conflito.

O BRASIL E O MÉXICO PERANTE A GUERRA NA UCRÂNIA

O momento em que o Brasil inicia seu mandato como membro eletivo no CSNU corresponde a uma etapa de relativas nuances na atuação internacional do país. Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o cargo de chanceler foi ocupado por dois diplomatas de carreira: primeiramente por Ernesto Araújo, de janeiro de 2019 a março de 2021 e, posteriormente, por Carlos França, de março de 2021 até o fim do período presidencial. Se ambas as gestões mantiveram, em sua essência, as mesmas orientações políticas, o estilo pessoal e a narrativa diplomática de Carlos França transmitiram a preocupação em retomar algumas premissas permanentes da política externa brasileira após as rupturas do período em que Araújo esteve no cargo. Desde 2019, fora notório o descarte dos princípios que haviam norteado a ação diplomática do Brasil por longas décadas, substituídos por uma fundamentação ideológica de extrema-direita, que se traduzia em uma presença de baixo perfil nos âmbitos multilaterais globais e regionais e na desqualificação das agendas de direitos defendidas pelas organizações não governamentais. O enquadramento do Itamaraty às orientações ideológicas prevalentes do bolsonarismo, além de incidir sobre o profissionalismo diplomático brasileiro, abriu espaço para a articulação do presidente e seus colaboradores diretos com redes da extrema-direita internacional. Esse ideário estimulou o isolamento internacional do Brasil, o que significou uma atuação que se assemelhava a de um país “pária” (Lima & Albuquerque 2019). Além de incidir sobre as ações diplomáticas brasileiras nos âmbitos bi e multilateral, esse isolamento repercutiu diretamente sobre os compromissos mantidos com o sistema ONU¹⁰. A gestão de França tentou conter o isolamento internacional do país, especialmente visível entre países pertencentes à comunidade mundial de democracias,

10. Ao término do governo Bolsonaro, o Brasil se encontrava próximo de uma situação de inadimplência junto ao sistema ONU, com o risco de perder seu direito a voto nos seus diferentes órgãos. De acordo com o Grupo de Trabalho sobre Planejamento, Orçamento e Gestão da equipe de Transição de Governo, a dívida do Brasil com a ONU e outros órgãos multilaterais alcançava um total de R\$ 5 bilhões em dezembro de 2022 (Ohana 2022).

que se somara a um ostensivo desinteresse por responsabilidades multilaterais globais – com especial menção aos temas de mudança climática e direitos humanos. Com a eleição do Brasil para o CSNU no biênio 2022-2023, França buscou fazer do espaço uma vitrine para esse novo posicionamento brasileiro (França 2023), mesmo que ainda preso às amarras da política bolsonarista.

No caso do México, a política exterior do governo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) também mostrava suas particularidades¹¹. Desde seu início, esse foi um campo de menor destaque não só no projeto presidencial, conhecido como a Quarta Transformação (4T), como também no programa de seu agrupamento, rotulado de Movimento de Regeneração Nacional (MORENA). Seu desinteresse pela agenda internacional tornou-se eloquente com sua afirmação de que “a melhor política externa é a política interna” e a recusa reiterada de viajar ao exterior. Contrariando as expectativas, não houve uma virada para a esquerda da diplomacia mexicana, em contraposição à guinada liberal observada nos anos 1990 e aprofundada durante os anos de governo do Partido Acción Nacional, que havia levado à associação com os Estados Unidos e a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN, como o NAFTA é mais conhecido no México) (Velazquez 2020). A política externa morenista tem sido um *mix* de continuidades e mudanças desprovidas de sentido estratégico, que combinam a retomada parcial e seletiva de prévios ativismos e oscilam entre aproximações ao Norte e ao Sul, bem como entre a ideologia e o pragmatismo, de acordo com o tema e as circunstâncias. Assim se explica o não questionamento à âncora econômica norte-americana que levou à negociação de um novo acordo com EUA e Canadá (T-MEC) e à simultânea ênfase em um enfoque soberanista em temas energéticos e ambientais, que se somou a diferenciações contundentes à política regional do governo Trump¹². Apesar do caráter personalista do governo AMLO, manteve-se ativo o espaço da diplomacia profissional mexicana, com uma marcante digital do chanceler Marcelo Ebrard, que mostrou especial empenho no fortalecimento da presença do país no sistema ONU. Durante o biênio 2021-22, combinou-se uma presença ativa no CSNU com assertividade na Assembleia Geral, dando-se ênfase aos temas da cooperação para o desenvolvimento e à ajuda humanitária.

Jair Bolsonaro e López Obrador compartilhavam notável desinteresse pela política internacional, o que se refletia em aspirações modestas para os seus países. Tais perfis limitavam em geral as áreas de colisão bilateral e reduziam os estímulos

11. AMLO assumiu a presidência do México em dezembro de 2018 como o primeiro mandatário de esquerda do Partido Revolucionário Institucional (PRI) desde a derrota que o partido sofrera em 2000, quando o Partido Acción Nacional (PAN) assumiu o poder.

12. Além de questionar a legitimidade do grupo do Lima, criticar a atuação da OEA de isolamento ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela, AMLO manteve vínculos com a agrupação ALBA e ofereceu asilo ao presidente Evo Morales em 2019, quando ele foi destituído por um golpe de Estado.

para o diálogo entre os dois presidentes sobre qualquer tema, incluindo a guerra. A indiferença recíproca diante do tema da guerra refletia um padrão de relacionamento que perdurou ao longo do mandato de ambos, sem críticas nem elogios mútuos, transpondo para o plano presidencial o hiato diplomático entre os dois países¹³. Enquanto a interpretação do lado diplomático brasileiro foi de que o diálogo com o México “simplesmente não acontecia”, do lado dos pares mexicanos a lista de razões incluía as diferenças ideológicas entre AMLO e Bolsonaro, os possíveis custos de reputação por trabalhar com um governo crítico ao multilateralismo e a percepção de que tinham prioridades distintas desde o passado¹⁴.

As posturas do Brasil e do México no CSNU perante a guerra na Ucrânia estiveram calcadas nas orientações prevalentes de suas políticas externas e nos seus contextos políticos domésticos. Analisando os elementos internos que condicionaram seus posicionamentos, ambos compartilhavam semelhanças nas visões de suas presidências, revelando diferenças de suas classes políticas e dos interesses econômicos impactados pelo conflito. Cabe destacar que a cobertura dos meios de comunicação e a percepção das sociedades brasileira e mexicana sobre a guerra foram, em geral, simpáticas à causa ucraniana, ainda que contrárias a sanções e ações militares contra a Rússia (Calliari 2022). Nesse contexto, a opinião pública mexicana considerava a Rússia como a principal responsável pelo conflito, (52%) ao lado dos Estados Unidos (34%) e da Ucrânia (6%) (Mitofsky 2022). Os presidentes Bolsonaro e Obrador, apesar de seguirem orientações ideológicas opostas, expressaram, de saída, certa simpatia à Rússia – ainda que por motivos distintos. Entretanto, a existência de uma opinião pública crítica à invasão russa tornou custosa a tomada de uma posição abertamente pró-Rússia por parte dos respectivos presidentes.

Os presidentes Bolsonaro e Obrador, apesar de seguirem orientações ideológicas opostas, expressaram, de saída, certa simpatia à Rússia – ainda que por motivos distintos. Entretanto, a existência de uma opinião pública crítica à invasão russa tornou custosa a tomada de uma posição abertamente pró-Rússia por parte dos respectivos presidentes.

13. Mencionam-se as repetidas declarações críticas do presidente Bolsonaro, motivadas por diferenças ideológicas, sobre os presidentes Maduro da Venezuela, Fernández da Argentina, Boric do Chile e, mais recentemente, de Petro da Colômbia – mas nunca sobre Obrador.

14. Entrevistas com representantes diplomáticos do Brasil e do México lotados na representação em Nova York ou no Ministério das Relações Exteriores na Cidade do México.

No caso brasileiro, em seu empenho para se aproximar de lideranças internacionais de perfil conservador, o presidente Bolsonaro havia realizado uma visita a seu par Vladimir Putin em fevereiro de 2022, às vésperas da invasão da Ucrânia. O encontro foi marcado por elogios ao governante russo, declarações de solidariedade à Rússia (Gielow 2022) e mobilização favorável de sua base política. Realizada em pleno ano eleitoral brasileiro, a ida a Moscou selou uma posição pessoal de Bolsonaro favorável à Rússia (Morrot & Pinto 2022). Após a invasão, o personalismo político do mandatário brasileiro se impôs nos posicionamentos públicos favoráveis à Rússia e desqualificativos ao governante ucraniano. Logo, preocupações eleitorais levaram a que Bolsonaro adotasse uma postura de certa prudência sobre o tema, defendendo a neutralidade do Brasil no conflito.

Já a condescendência de Obrador com a Rússia encontra antecedentes políticos mais complexos do que os de seu par brasileiro. Trata-se de uma postura que advém de sua crítica à preeminência internacional dos Estados Unidos, articulada à defesa professada de um mundo multipolar e da autonomia mexicana ante as potências ocidentais. Obrador já vinha realizando parcerias exitosas com a Rússia, como se deu com a compra da vacina Sputnik durante a pandemia e o Acordo Aeroespacial México-Rússia em 2021. Uma vez desencadeada a invasão à Ucrânia, a postura do presidente mexicano foi de certa benevolência com a Rússia (Sarukhan 2022), evadindo condenações à ação militar e declarações de solidariedade à população civil ucraniana. Contudo, o presidente mexicano não chegou a emitir declarações públicas pró-Rússia, adotando desde o início uma postura neutra e cautelosa, o que logo implicou colocar o foco na crítica às sanções e às tentativas de expulsão da Rússia de organismos internacionais e à transferência de armas por parte da OTAN. Diferente de Bolsonaro, Obrador seguiu afirmando suas posições sobre o conflito ao longo do ano de 2022, muitas vezes transmitindo certa ambiguidade e até dissonância com as posições assumidas no Conselho.

Cabe sublinhar que, durante todo o ano de 2022, as posições neutras de ambos os mandatários não estimularam uma aproximação bilateral. Os dois presidentes defenderam a “neutralidade” de seus países perante o conflito, em um movimento que era, na prática, bem-visto por Moscou e criticado pela Ucrânia e seus aliados ocidentais. No entanto, como veremos mais à frente, as “neutralidades” adotadas pelas representações brasileira e mexicana no CSNU tiveram incidência diferente na atuação e no leque de posturas assumidas pelos dois países perante o conflito. Alguns fatores domésticos de natureza política, econômica e diplomática parecem ter contribuído para essa diferença.

No Brasil, tornou-se chamativa a inexistência de uma posição em defesa da Ucrânia nos círculos políticos internos. Enquanto a base governista de Bolsonaro

acompanhou sua postura simpática à Rússia, os principais grupos de oposição, capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores, nutriam uma percepção positiva quanto à legitimidade dos reclames russos que acompanhavam uma visão crítica às potências ocidentais. Com o enfraquecimento da “direita tradicional” na política brasileira, que refletia uma visão de mundo liberal e pró-ocidental, e o esfriamento de relacionamento do bolsonarismo com os EUA após a chegada de Joe Biden à Casa Branca, foram escassas as vozes na política brasileira em defesa da Ucrânia. O caráter rarefeito de segmentos anti-Rússia no Congresso Nacional reduziu os custos políticos para o Planalto de uma posição dúbia ou pró-Rússia.

No caso mexicano, o governo se viu com um terreno menos livre para impor suas próprias percepções, o que abriu espaço para a ambivalência e a convivência entre posturas diferentes no próprio governo¹⁵. Ao mesmo tempo que alguns segmentos do grupo governista (MORENA) explicitavam sua simpatia por Moscou, o que inclusive levou à criação de um “grupo de amizade México-Rússia”, configurou-se uma forte defesa da Ucrânia por parte da oposição, que criticava o presidente por suas indefinições (Euronews 2022).

No âmbito dos grupos econômicos, as motivações a incidir nos posicionamentos sobre a guerra foram, certamente, as mais contrastantes. No Brasil, o peso da parceria comercial com a China contribuiu para frear uma tomada de posição anti-Rússia por parte do empresariado, com menção especial ao setor do agronegócio. Nesse caso, as preocupações se centraram no suprimento de insumos e fertilizantes que se viram afetados pela aplicação das sanções pelas economias ocidentais contra a Rússia. Foram escassas as reclamações públicas de setores do empresariado com os prejuízos causados por uma postura dúbia ou pró-Rússia brasileira. Já no México, a importância dos vínculos comerciais e de investimento com os Estados Unidos e a União Europeia se transformou em um elemento de pressão do empresariado ao governo, que o aproximou de seus pares da OCDE. Um dado relevante para essa posição é o fato de que cerca de 88% das exportações e de 70% das importações do México em 2020 estiveram relacionadas com o bloco de países que emitiram sanções contra a Rússia (Garza 2022).

Por fim, é central destacar que, para o Brasil e para o México, a diplomacia representou o meio privilegiado para o exercício da moderação e da valorização do diálogo entre as partes em conflito. Ao mesmo tempo, observou-se um esforço semelhante para adequar as posições presidenciais e os interesses internos à tradição diplomática de cada país. No caso brasileiro, o ministro Carlos França buscou adequar a postura pró-Rússia de Bolsonaro a uma posição de neutralidade sintonizada

15. Por exemplo, a posição da Secretaria de Economia, a favor de controlar as exportações de produtos de uso dual à Rússia e a Bielorrússia, contrastava com as gestões da Secretaria de Turismo para um acordo com a Rússia em matéria turística e de aviação comercial.

com a tradição brasileira de defesa da solução pacífica dos conflitos. Em consequência, foram criticadas como contraproducentes à paz as iniciativas diplomáticas ocidentais de aplicação de sanções e de penalização à Rússia com a sua exclusão dos fóruns multilaterais. Estabeleceu-se uma congruência entre essas percepções e as posturas conjuntas transmitidas pelos BRICS. Para o Brasil a insistência em uma saída negociada dependia de um sinal de recuo da OTAN, uma condição para que o conflito pudesse desescalar¹⁶.

No caso do México, a diplomacia compreende um corpo de tradições comprometido com os preceitos do Direito Internacional, que se entrelaçam com afinidades normativas ocidentais. Em sua atuação no CSNU, tais conteúdos foram somados à atuação com fins políticos do chanceler Marcelo Ebrard, que buscou equilibrar sua imagem interna com a condução de uma diplomacia prestigiosa. No que tange à guerra na Ucrânia, buscou-se equilibrar uma posição pró-ocidental, ainda que limitada a alguns temas, com visões críticas às ações coercitivas aplicadas ao governo russo.

A POLÍTICA INTERNACIONAL NO CONSELHO DE SEGURANÇA

As intervenções do Brasil e do México no CSNU sobre a guerra se centraram em preocupações recorrentes, como a situação humanitária e de refugiados, a insegurança alimentar e o risco de um acidente nuclear. Ao lado dos fatores domésticos brevemente passados em revista acima, cabe observar como as articulações externas do Brasil e do México se refletiram na atuação de ambos no Conselho durante 2022. Ao mesmo tempo que a diferenciação entre as condições de membros permanentes e eletivos introduz hierarquias intransponíveis, tanto o Brasil como o México são países que compartilham canais de diálogo e interação que proporcionaram espaço e margens de atuação valorizados no contexto do conflito. Tais canais ganharam relevância à medida que, com o desenvolvimento do conflito, o recurso do poder de veto do P5 exacerbava a inoperância do Conselho. Sem que se considerem atores equivalentes, contrapõe-se aqui a participação do Brasil nos BRICS à do México na OCDE.

Apesar de não atuarem como agrupamentos intergovernamentais paralelamente opostas (o Brasil, inclusive, é membro dos BRICS e pleiteia a entrada na OCDE), os dois coletivos reúnem países que compartilham afinidades em suas visões de mundo sobre o multilateralismo, a geopolítica e a economia política internacional. A OCDE reúne países alinhados com os preceitos normativos que sustentam o funcionamento da ordem liberal, enquanto os BRICS atuam a partir de premissas identificadas

16. Entrevista dos autores com diplomata brasileiro.

com uma ordem multipolar inclusiva que defendem a reforma da ordem atual. Esse fato faz com que BRICS e OCDE, por vezes, sejam vistos como alianças antagônicas (Kalout & Guimarães 2022). Em 2022, a contraposição entre os dois grupos foi amplificada no CSNU, quando se sobrepôs à guerra na Ucrânia com o mosaico que se configurou com os seus 15 membros. O peso dos BRICS foi sublinhado com a presença da Índia e do Brasil no grupo de membros eletivos, enquanto Irlanda e Noruega, como dois prestigiosos sócios da OCDE, também elevaram sua visibilidade política entre os países de assento temporário. Ambos, juntos com a França, representaram parceiros para o México em iniciativas relacionadas ao conflito.

Nos debates no CSNU, o Brasil adotou posição favorável ao diálogo entre as partes para uma solução pacífica do conflito. Sem apontar culpados, a defesa de uma saída negociada fez com que o Brasil se opusesse aos discursos maximalistas e agressivos proferidos entre as partes, em uma crítica velada que inferia a Rússia, mas, sobretudo, a postura das potências ocidentais. Mesmo que a posição brasileira afirmasse buscar um “equilíbrio”, na prática foi saudada pela Rússia e criticada pela Ucrânia.

Assim como o Brasil, a posição mexicana foi de defesa de uma resolução pacífica para o conflito. No entanto, o México não se absteve de fazer críticas diretas à Rússia e declarar solidariedade à Ucrânia ao longo das discussões do CSNU, mostrando certa proximidade aos países ocidentais nas reuniões. Tal proximidade não freou sua discordância com as ações de penalização internacional à Rússia e a transferência de armas do ocidente para a Ucrânia.¹⁷ A presença mexicana no CSNU foi propositiva, mas nem todas suas iniciativas contaram com o apoio de outros países. Foi possível observar também uma maior dissonância entre as posições mais pró-ocidente adotadas pela diplomacia no Conselho de Segurança e as declarações de membros do governo, incluindo o presidente Obrador, com a proposição de iniciativas mais simpáticas à Rússia, como a abertura da ONU de um “Comitê de Mediação” com cessar-fogo imediato¹⁸.

O padrão de votações do Brasil no Conselho e na Assembleia Geral mostrou algumas modificações ao longo do primeiro ano do conflito. No período inicial, a posição brasileira se manteve a favor da maioria das resoluções apresentadas pelos países ocidentais, reforçando seu compromisso com a resolução do conflito, mas sempre apresentando ressalvas, argumentando a favor de conteúdos mais brandos e criticando o teor maximalista das proposições. A partir de abril, quando as reso-

17. A ajuda militar ocidental à Ucrânia foi criticada pelo governo AMLO, principalmente por seus efeitos sobre o tráfico e desvio de armas manejado pelo crime organizado.

18. Integrada pelo primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, e o Papa Francisco, essa iniciativa foi questionada por prescindir de consulta prévia junto aos governos em conflito e pela Ucrânia, por não questionar a ocupação de territórios pelas forças russas (VEJA 2022).

luções passaram a envolver a exclusão da Rússia de organismos internacionais, sanções e uma condenação mais contundente da sua agressão, o Brasil se absteve nas votações, votando a favor apenas das resoluções mais brandas e consensuais. Já o México votou a favor e defendeu todas as resoluções apresentadas pelos países ocidentais nesses organismos, sem apresentar ressalvas, inclusive quando envolviam condenação direta à Rússia – a única exceção foi a resolução que excluía a Rússia do Conselho de Direitos Humanos, tema que se tornou uma “linha vermelha” para a posição do país, segundo declarações do próprio presidente (Arista 2022).

Em outros foros multilaterais do sistema ONU (como a UNESCO, a OMS e a OIT), a tendência do Brasil foi se abster de resoluções contrárias à Rússia, argumentando que não eram os espaços apropriados para discussões de segurança. O México, entretanto, quase sempre votou a favor dessas mesmas resoluções¹⁹. No caso da OEA, o Brasil se absteve sistematicamente, alegando que não era o espaço apropriado para debater conflitos globais. Já o México apoiou a primeira resolução, mas se absteve na segunda e na terceira, apresentando seu desacordo com medidas de exclusão e a intenção de mostrar equidistância e neutralidade, respectivamente.

Ao observar as ações tomadas pelos dois países, é possível identificar um contraste entre a proatividade diplomática mexicana e o baixo perfil da diplomacia brasileira.

A observação das atuações brasileira e mexicana não se deve limitar aos posicionamentos formais transmitidos na ocasião das diferentes votações nos órgãos multilaterais. Em um contexto de conflito e tensão internacional de proporções incertas e risco de novas etapas de escalada mundial, a presença no CSNU poderia significar uma oportunidade para ampliar a capacidade de iniciativa diplomática. Ao observar as ações tomadas pelos dois países, é possível identificar um contraste entre a proatividade diplomática mexicana e o baixo perfil da diplomacia brasileira. Ante uma excessiva belicosidade pró-Ucrânia por parte dos EUA e do Reino Unido no CSNU, o México buscou outros países da OCDE presentes no órgão, como a França e a Noruega, para construir uma posição “mediada” do ocidente, que mantivesse críticas à Rússia, mas buscasse uma posição mais branda com margem para atrair consensos, sobretudo junto aos países do Sul Global. Entre as iniciativas do México, destaca-se um projeto de resolução sobre ajuda humanitária, formulado em março conjuntamente com a França, que não chegou a ser apresentado no Conse-

19. No caso da UNESCO, a posição mexicana manteve coerência com sua visão tradicional de preservação do patrimônio mundial da humanidade e de sua condição de país sede da Unesco-Mundial Cult de 2022.

lho devido às perspectivas de veto russo, mas que foi levado para a Assembleia com o suporte de mais de 90 países, incluindo a Ucrânia, sendo finalmente aprovado com alterações que levaram a um teor mais crítico a Moscou que o original. Outra tentativa do México de construir essa posição mediada foi o projeto de resolução com a Noruega, em maio, apoiando os esforços do secretário-geral da ONU para a busca de uma solução pacífica do conflito. O Brasil saudou as iniciativas mexicanas, mas não ajudou publicamente nas articulações e tampouco construiu iniciativas com outros membros do Conselho sobre o conflito. No máximo, há de se mencionar que a postura recolhida do Brasil foi facilitada pelo não alinhamento indiano, já que a existência de um outro membro de peso dos BRICS, que também se abstinha nas votações, tornava mais confortável a posição brasileira. A tabela abaixo sintetiza o posicionamento dos dois países em votações referentes à invasão da Ucrânia em diversas instâncias do sistema ONU.

Data	Organismo	Resolução N°	Tema da Resolução	Posição México	Posição Brasil	Comentários
31/01	CSNU	Votação procedimental - Iniciativa dos EUA	Pôr em debate no CSNU a concentração de tropas russas na fronteira com a Ucrânia.	A favor.	A favor.	Aprovado. Dez votos a favor. China e Rússia votaram contra; Gabão, Índia e Quênia se abstiveram.
25/02	CSNU	S/2022/155	Deploração da agressão russa à Ucrânia.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Veto russo. 11 votos a favor. China, Índia e os Emirados Árabes Unidos se abstiveram.
27/02	CSNU	S/RES/2623 (2022)	Convocar Sessão de Emergência da Assembleia Geral.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 11 votos a favor. Rússia votou contra. China, Índia e Emirados Árabes Unidos se abstiveram.
02/03	AGNU	A/ES-11/L.1	Deploração da agressão russa à Ucrânia.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 141 votos a favor, cinco contra e 35 abstenções.
04/03	CDH	A/HRC/49/L.1	Criação de uma comissão de inquérito para investigar violações de DH na Ucrânia.	A favor.	A favor.	Aprovado. 32 votos a favor. Rússia e Eritreia votaram contra, 13 países se abstiveram (entre eles China e Índia).

Data	Organismo	Resolução N°	Tema da Resolução	Posição México	Posição Brasil	Comentários
18/03	UNESCO	C54/22/2.EXT.COM/3	Proteção do Patrimônio Cultural na Ucrânia.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 33 a favor, um contrário e 24 abstenções.
23/03	OIT	GB.344/Resolution	Suspensão da cooperação da OIT com a Rússia.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 42 votos a favor, dois contra e oito abstenções.
23/03	CSNU	S/2022/231	Ajuda Humanitária.	Abstenção.	Abstenção.	Não aprovado. Proposta russa em contrapartida à proposta mexicana e francesa. Rússia e China votaram a favor, os outros 13 membros se abstiveram.
24/03	AGNU	(A/ES-11/L.2)	Ajuda Humanitária.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 140 votos a favor, cinco contra e 38 abstenções. Proposta original do México e da França no CSNU não apresentada em função da possibilidade de veto russo. Na Assembleia, foi apoiada por 96 países.
25/03	OEA	CP/RES. 1192 (2371/22)	Condenação da invasão Russa.	A favor.	Abstenção.	Aprovado por 28 dos 32 países-membros aptos a votar.
07/04	AGNU	A/ES-11/L.4	Suspensão da Rússia do CDH.	Abstenção.	Abstenção.	Aprovado. 93 votos a favor, 24 contra e 58 abstenções.
21/04	OEA	CP/RES. 1195/22	Suspensão da Rússia como país observador da OEA.	Abstenção.	Abstenção.	Aprovado. 25 votos a favor, oito abstenções.
26/04	AGNU	76/262	Ordena uma reunião da AG a cada vez que um veto é proferido no CS.	Votação por consenso (em caso de votação individual, México se absteria).	Votação por consenso (em caso de votação individual, o Brasil se absteria).	Aprovado por consenso.

Data	Organismo	Resolução N°	Tema da Resolução	Posição México	Posição Brasil	Comentários
06/05	CSNU	S/PRST/2022/3	Apoia os esforços do Secretário-Geral para encontrar uma solução pacífica na Ucrânia.	Votação por consenso.	Votação por consenso.	Primeira resolução sobre a Ucrânia aprovada no CSNU. Articulação do México e da Noruega, apresentada pelos EUA.
12/05	CDH	HRC Resolution S-34/1	Investigação dos crimes cometidos pela Rússia.	A favor.	A favor (com ressalvas).	Aprovado. 33 países votaram a favor, dois contra (China e Eritreia), 12 se abstiveram.
26/05	OMS	A75/A/CONF./6	Condenação dos ataques russos a instalações médicas.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 88 votos a favor, 12 contra e 53 abstenções.
30/09	CSNU	S/2022/720	Condenação dos referendos de anexação dos territórios ucranianos à Rússia.	A favor.	Abstenção.	Veto russo. 10 votos a favor, quatro abstenções.
06/10	OEA	LII-O.2	Declaração de apoio à Ucrânia.	Abstenção.	Abstenção.	Declaração no Plenário da 52ª Assembleia da OEA. Assinada por 24 dos 32 países membros aptos da OEA.
7/10	CDH	A/HRC/51/L.13	Designação de um relator para monitorar direitos humanos na Rússia.	Abstenção.	Abstenção.	Aprovado. 17 votos a favor, seis contrários e 24 abstenções.
12/10	AGNU	A/RES/ES-11/4	Declara ilegais os referendos de anexação e demanda retirada imediata das tropas russas.	A favor.	A favor.	Aprovado. 143 votos a favor, cinco contrários e 35 abstenções.
14/11	AGNU	Res.L.6/2022	Cria um registro de danos infringidos à Ucrânia pela Rússia.	A favor.	Abstenção.	Aprovado. 94 votos a favor, 14 contra e 73 abstenções.

Tabela 1. Votações multilaterais do Brasil e do México diante da guerra na Ucrânia em 2022. Fonte: elaboração própria

O SILÊNCIO REGIONAL LATINO-AMERICANO

A indiferença recíproca brasileiro-mexicana durante 2022 no CSNU coube como uma luva com o contexto de vazio e fragmentação do regionalismo latino-americano, especialmente visível e custoso nos anos da pandemia de Covid-19. Foi especialmente chamativa a inexistência de iniciativas de cunho regional que revelassem um empenho coletivo para dar resposta ao impacto de uma crise sanitária generalizada. Foi nesse contexto que se observou uma América Latina esvaziada política e institucionalmente, com sua irrelevância estratégica potencializada (González et al. 2021). Somaram-se ainda o parco crescimento das economias, os níveis declinantes das vinculações comerciais intrarregionais e os severos índices de pobreza e desigualdade (CEPAL 2021).

Quando se observam as reações regionais à guerra na Ucrânia, o caso latino-americano se destaca em função de duas particularidades interligadas. Primeiramente, a partir de uma perspectiva comparada, durante o ano de 2022 tratou-se de um coletivo regional inoperante e silencioso diante do conflito. Mais do que uma consequência de uma visão política acanhada e desengajada, como fazem ver alguns autores, o caráter inócuo da reação latino-americana à guerra na Ucrânia se explica em grande medida por uma percepção compartilhada de aversão a escaladas de conflito interestatais que colocam em risco a paz mundial (Romero et al. 2022; Sanahuja 2022). Tal resposta contrastou com o regionalismo europeu, que se viu especialmente fortalecido com a guerra, e mesmo com a coordenação política estabelecida entre as nações africanas. Tanto a União Europeia como a União Africana veicularam posições consensuadas sobre as ações militares das partes em conflito e a necessidade de encontrar soluções comuns para lidar com os custos impostos por seus resultados econômicos²⁰. O segundo ponto refere-se à presença desses regionalismos no âmbito do CSNU. Para os países europeus, a articulação entre os seus representantes no P5 e seus membros eletivos foi ainda mais reforçada pelo alinhamento aos EUA. Já os membros eletivos africanos, que como os latino-americanos não contam com uma representação própria no P5, atuaram de forma coesa e unificada na manutenção de sua neutralidade. O mesmo não pode ser dito no caso dos dois representantes do GRULAC, uma vez que tanto o Brasil como o México mantiveram sua indiferença, optando por atuações estimuladas pelos princípios de suas posturas diplomáticas, pelas prioridades de suas próprias políticas externas e pela lógica dos interesses que motorizam suas vinculações internacionais.

20. A coordenação de posições entre os membros eletivos africanos não impediu posições distintas em algumas votações, mencionando-se as diferenças entre o Gabão e o Quênia.

Assim, a falta de iniciativas conjuntas entre Brasil e México no Conselho retroalimentou o vazio regional de América Latina e Caribe perante o conflito. Os dois países não se articularam com o resto do GRULAC para a tomada de suas posições no Conselho, tampouco articularam uma posição conjunta quando as discussões seguiam para a Assembleia Geral. A maioria dos países da região apoiou as resoluções propostas pelo ocidente, com os países da ALBA tendendo a se abster ou votar de forma contrária. Brasil e México seguiram seus padrões próprios de votação, sem influenciar o restante da região. A CELAC não se reuniu em 2022, e o Brasil estava ausente do órgão no período, mas mesmo na VII Cúpula, realizada em janeiro de 2023, já com o Brasil presente, não houve qualquer iniciativa referente aos conflitos. Na OEA, Brasil e México estiveram recolhidos e em silêncio diante do conflito na Ucrânia, ainda que por distintas razões: o Brasil por não considerar esse o fórum apropriado de discussão, e o México por seu distanciamento deliberado com o secretário-geral e com a organização desde o fim de 2019. Ambos terminaram por colocar-se em posições intermediárias, em franca minoria nas votações e ausentes nos debates.

REFLEXÕES FINAIS

A deflagração da guerra na Ucrânia em fevereiro de 2022 instalou no CSNU um ambiente de tensão e divisão entre os seus membros permanentes, com reflexo imediato sobre o grupo de participantes eletivos, entre os quais estavam o Brasil e o México. Constituindo-se uma rara coincidência, percebemos essa simultaneidade como uma oportunidade para exercer uma observação crítica sobre a atuação de cada um, separadamente e como par, ante o conflito. O impulso que compartilhamos não se atrelava apenas ao interesse por comparar as políticas externas brasileira e mexicana, ou mesmo a como se expressam o apego e o compromisso de cada um com a prática do multilateralismo. A pesquisa realizada se moveu pelo propósito de confirmar a resiliência de um antigo e desgastado enigma do regionalismo latino-americano: a indiferença recíproca entre o Brasil e o México em suas presenças nos diferentes tabuleiros da política mundial.

Sem lugar à dúvida, existem fatores geopolíticos e estruturais, como a vizinhança do México aos Estados Unidos, a inserção de ambos na economia mundial, a distância geográfica e cultural, a projeção sub-regional de cada um, que condicionam e mesmo freiam a construção de um bilateralismo positivo. Em diferentes momentos da história das relações internacionais e de sua incidência sobre a política regional, as agendas próprias – nacionais e externas – e o jogo dos atores políticos econômicos e burocráticos atuaram como inibidores de vinculações bilaterais e

deram sustentação à indiferença recíproca. A continuidade de tal padrão de relacionamento atuou como nutriente da memória diplomática, entrelaçada com inércias burocráticas e aspirações de prestígio e reconhecimento internacional.

Pudemos constatar que esse foi o padrão prevalecente de relacionamento bilateral desde 24 de fevereiro, data da invasão militar russa ao território ucraniano, até o fim de 2022, quando terminou o período eletivo do México no Conselho. Embora a agenda do Conselho tenha incluído uma variedade de temas ao longo desses meses, colocar o foco de nossa observação na guerra na Ucrânia se justifica tanto pela sua centralidade como pelas reações que provocou dentro e além do CSNU e que se refletiram nos posicionamentos externos dos dois países.

O presente texto não pretende esgotar a compreensão do bilateralismo brasileiro-mexicano nem, tampouco, universalizar o conceito cunhado para a sua caracterização. Outrossim, arriscamos sugerir sua serventia para determinadas díades em âmbitos coletivos, especialmente, mas não apenas, de cunho regional. Dessa forma, pretende, ainda, levantar perguntas que permitam explorar novas rotas de investigação comparada das políticas exteriores de países intermediários e do Sul Global no âmbito multilateral.

Do ponto de vista de uma perspectiva regional, destacamos no texto que a ausência de diálogo entre os dois países foi congruente com o silêncio da América Latina diante do conflito, o que, em grande medida, indicava um sentido de continuidade do déficit de regionalismo particularmente prejudicial durante os anos de pandemia. Medir e contrastar a sequência da crise sanitária da guerra na Ucrânia entre os diversos regionalismos demarcados na comunidade internacional ressaltam a excepcionalidade latino-americana. A dispersão das votações do GRULAC no CSNU e na AGNU perante as duas conjunturas críticas revela um processo de fragmentação regional contraproducente. Consideramos a conveniência de incluir aqui uma nota, reconhecidamente de índole contrafactual, que traz, ademais, uma argumentação de caráter prescritivo. Colocamos sobre a mesa um questionamento sobre as implicações, para não afirmar os danos propriamente ditos, produzidas pela indiferença recíproca brasileiro-mexicana para o regionalismo latino-americano. Que oportunidades político-diplomáticas foram descartadas por “piloto automático” e/ou inércia diplomática que estorvaram a construção de uma agenda cooperativa a partir de um sentido de oportunidade envolvendo inevitáveis custos individuais em nome de benefícios recíprocos? ■

Agradecimentos

Os autores agradecem a contribuição de Paulina González Araiza como assistente de pesquisa e ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) pelo apoio à pesquisa.

Referências Bibliográficas

Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha*. São Paulo: Benvirá.

Arista, Lidia. 2022. "López Obrador: México se abstiene de votar en la ONU para expulsar a Rusia". *Expansión Política*, 7 de abril de 2022. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/04/07/lopez-obrador-mexico-se-abstiene-de-votar-en-la-onu-para-expulsar-a-rusia>.

Bâli, A. 2013. "Negotiating Non-proliferation: International Law and Delegation in the Iranian Nuclear Crisis". *UCLA Law Review* 2 (62): 232–324. <https://ssrn.com/abstract=2335621>.

Calliari, Marcos. 2022. "Global Advisor: Opinião Pública sobre a Guerra na Ucrânia". *Ipsos*, 4 de maio de 2022. <https://www.ipsos.com/pt-br/global-advisor-opinio-publica-sobre-guerra-na-ucrania>.

CEPAL. 2021. "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad". *CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47043>.

Cervera, Jorge Manuel Meade. 2022. *México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1946*. México: SRE-AHD.

Euronews. 2022. "Polémica creación del Grupo de Amistad México-Rusia". *Euronews*, 24 de março de 2022. <https://es.euronews.com/2022/03/24/mexico-crea-un-grupo-de-amistad-con-rusia-con-el-apoyo-del-gobierno-y-el-rechazo-de-la-opo>.

França, Carlos Alberto Franco. 2023. "Balanço da atuação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU". *Interesse Nacional*, março de 2023. <https://interessenacional.com.br/balanco-da-atuacao-do-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu/>.

Garcia, Eugenio Vargas. 2013. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 1º ed. FUNAG.

Garza, Patricio. 2022. "México ante la invasión de Rusia a Ucrania: posiciones e incoherencias". *KASBLog: análisis y opinión* (blog), 5 de abril de 2022. <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/mexico-ante-la-invasion-de-rusia-a-ucrania-posiciones-e-incoherencias>.

Gielow, Igor. 2022. "Somos solidários à Rússia, diz Bolsonaro em encontro com Putin". *Folha de São Paulo*, 16 de fevereiro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/somos-solidarios-a-russia-diz-bolsonaro-em-encontro-com-putin.shtml>.

González, Guadalupe González. 2020. "¿Qué esperar del rol de México en el Consejo de

Seguridad de la ONU?" *Nueva Sociedad*, 2 de novembro de 2020. <https://nuso.org/articulo/que-esperar-del-rol-de-mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>.

González, Guadalupe González, Monica Hirst, Carlos Luján, Carlos A. Romero & Juan Gabriel Tokatlian. 2021. "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* 291: 49-65. <https://www.nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>.

Heller, Claude. 1986. "México y el Consejo de Seguridad". In *México en las Naciones Unidas*, México: Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, 243–62.

Hirst, Monica Ellen Seabra. 2019. "Potências emergentes e negociações de paz: a experiência brasileira nas conversações nucleares com o Irã". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 8 (15): 68–93. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.91944>.

Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2022. "Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver". *CEBRI Revista* 1 (4): 18-36. <https://cebri.org/revista/br/artigo/57/uma-politica-externa-pendular-entre-eua-e-china-o-brasil-se-protetendo-para-sobreviver>.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, Robert O. 1986. "Reciprocity in International Relations". *International Organization* 40 (1): 1-27. <https://www.jstor.org/stable/2706740>.

Lima, Maria Regina Soares de & Mariana R. Albuquerque. 2019. "O estilo Bolsonaro de governar e a política externa". *Boletim OPSA* 1: 15-21. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf.

Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. 2022. "Argentina e Brasil: entre desintegração e dissociação?" *CEBRI Revista* 1 (3): 138-167. <https://cebri.org/revista/br/artigo/48/argentina-e-brasil-entre-desintegracao-e-dissociacao>.

Mitofsky. 2022. "Conflicto Rusia-Ucrania visto desde México". *Mitofsky*, 23 de maio

de 2022. <https://www.mitofsky.mx/post/conflicto-rusia-ucrania-visto-desde-mexico>.

Morrot, Eduardo & Juliana Pinto. 2022. "Duas viagens, distintas reações: as políticas externas de Brasil e Argentina acerca da invasão russa à Ucrânia". *Boletim NEAAPE* 06 (01): 19–28.

Ohana, Victor. 2022. "Brasil acumulou dívida de R\$ 5 bilhões com a ONU e outros órgãos internacionais, diz GT de Planejamento". *Carta Capital*, 6 de dezembro de 2022. <https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-acumulou-divida-de-r-5-bilhoes-com-a-onu-e-outros-orgaos-internacionais-diz-gt-de-planejamento/>.

Parsi, T. 2010. "The Turkey-Brazil-Iran Deal: Can Washington Take 'Yes' for an Answer"? *Foreign Policy*, 18 de maio de 2010. <https://foreignpolicy.com/2010/05/18/the-turkey-brazil-iran-deal-can-washington-take-yes-for-an-answer/>.

Patriota, Antonio de Aguiar. 2010. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. 2°. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Romero, Carlos A., Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Luján, Guadalupe González González & Monica Hirst. 2022. "Cómo América Latina ve a Europa". *Nueva Sociedad*, abril de 2022. <https://www.nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>.

Sanahuja, José Antonio. 2022. "La Unión Europea y América Latina en el interregno: autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia". In *América Latina: hay voluntad política para construir un futuro diferente?* organizado por Josette Altmann Borbón & Francisco Rojas Aravena, 95–110. San José: FLACSO. <https://www.upeace.org/files/Publications/FLACSO-America%20Latina.pdf>.

Sarukhan, Arturo. 2022. "López Obrador's Flirtation with Russia Risks Worsening US-Mexican Relations". *Brookings*, 11 de abril de 2022. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/11/lopez-obradores-flirtation-with-russia-risks-worsening-us-mexican-relations/>.

Stein, Arthur A. 1993. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World". In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, organizado por David Allen Baldwin. New York: Columbia University Press.

Uziel, Eduardo. 2015. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2°. FUNAG.

VEJA. 2022. "López Obrador anuncia plano para fim da guerra na Ucrânia". *Veja*, 13 de setembro de 2022. <https://veja.abril.com.br/mundo/lopez-obrador-anuncia-plano-para-fim-da-guerra-na-ucrania/>.

Velazquez, Rafael. 2020. "Mexico's New Foreign Policy: Between Pragmatism and Principism". In *America and the New Global Order. Dangers and Opportunities in a Multipolar World*, organizado por Antonella Mori, 124–44. Ispi Publications.

Viotti, Maria Luíza Ribeiro. 2015. "O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011". In *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*, 1°, 532. FUNAG.

Ziemath, Gustavo Gerlach da Silva. 2016. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. FUNAG.

Como citar: González, Guadalupe González, Monica Hirst & Eduardo Morrot. 2023. "O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 169-194.

To cite this work: González, Guadalupe González, Monica Hirst & Eduardo Morrot. 2023. "Brazil and Mexico in the Face of the War in Ukraine: a Case of Reciprocal Indifference." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 169-194.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.04.01.169-194.pt>

Recebido: 6 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 10 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

A Argentina e a independência do Brasil: o reconhecimento tardio de um reconhecimento pioneiro¹

Felipe Antunes de Oliveira

Lucas Pavan Lopes

Resumo: Este artigo demonstra que as Províncias Unidas do Rio da Prata foram o primeiro Estado soberano a reconhecer a independência do Brasil, em 9 de novembro de 1822, contradizendo o virtual consenso nas Relações Exteriores de que os Estados Unidos da América teriam sido o primeiro país a fazê-lo. Ao questionar os pressupostos realistas da historiografia dominante, contribui para a construção de uma imagem mais completa e nuançada das relações bilaterais entre Brasil e Argentina.

Palavras-chave: Brasil-Argentina; relações bilaterais; política externa brasileira; independência; reconhecimento.

Argentina and the Independence of Brazil: The Late Recognition of a Pioneering Recognition

Abstract: This article demonstrates that the United Provinces of Rio de la Plata was the first sovereign State to recognize Brazilian independence on November 9, 1822, contradicting the virtual consensus in Foreign Affairs that the United States of America would have been the first country to do so. Challenging the realistic assumptions of the dominant historiography, it contributes to constructing a more complete and nuanced image of the bilateral relations between Brazil and Argentina.

Keywords: Brazil-Argentina; bilateral relations; Brazilian foreign policy; independence; recognition.

1. Artigo escrito a título pessoal. As opiniões aqui expressas não refletem, necessariamente, as posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

As Províncias Unidas do Rio Prata – atual República Argentina – foram o primeiro Estado soberano a reconhecer a independência do Brasil, em 9 de novembro de 1822. Embora argumento similar já tenha sido proposto por outros autores antes de nós (Bastiani Pinto 1952; Dos Anjos 2007; Randig 2017), até o momento essa tese continua pouco explorada pela historiografia brasileira e argentina e deve surpreender parcela importante da comunidade acadêmica e diplomática, à luz do virtual consenso de que o primeiro país a reconhecer o Brasil independente teria sido os Estados Unidos da América em 1824.

Ao propor a revisão do marco inicial das relações bilaterais brasileiras, o objetivo deste artigo é contribuir tanto com debates acadêmicos sobre o tema, quanto com debates políticos sobre os direcionamentos da política externa brasileira frente a alguns de seus mais importantes parceiros. Mais do que estabelecer o exato momento do primeiro reconhecimento externo da independência do Brasil, pretendemos questionar imagens simplificadoras sobre a intrínseca afinidade ou rivalidade entre o Brasil e outros países, em particular a Argentina e os Estados Unidos. Em contraposição a leituras reducionistas da política externa brasileira tanto em chave realista quanto em perspectiva idealista periférica, como as que prevaleceram em tempos recentes, propomos uma visão mais complexa da história diplomática brasileira, mostrando que as relações bilaterais com a Argentina foram caracterizadas por impulsos contraditórios de cooperação e rivalidade desde o seu início.

É fato amplamente conhecido que, em 26 de maio de 1824, o emissário Silvestre Rebello foi recebido pelo presidente dos Estados Unidos James Monroe na qualidade de encarregado de negócios do Império do Brasil. Desde então, inúmeras declarações diplomáticas – tanto passadas quanto atuais – dão conta da suposta primazia dos Estados Unidos da América no reconhecimento do Brasil como Estado soberano. A audiência entre Silvestre Rebello e o presidente Monroe, no entanto, foi precedida em mais de um ano por decreto do governo de Bernardino Rivadavia, em 9 de novembro de 1822, que concedeu reconhecimento tácito ao Império do Brasil ao reconhecer o pavilhão brasileiro, hasteado na representação consular e comercial do país por Antônio Manuel Correa da Câmara, enviado pelo governo do Rio de Janeiro a Buenos Aires. No entanto, o contexto geopolítico de crescente tensão

Felipe Antunes de Oliveira é historiador, mestre em Diplomacia (Instituto Rio Branco), doutor em Relações Internacionais (University of Sussex), professor (lecturer) de Desenvolvimento Internacional na Queen Mary University of London. É diplomata de carreira licenciado.

Lucas Pavan Lopes é mestre em Ciências da Comunicação (Université de Montréal) e diplomata de carreira.

entre o Brasil e as Províncias Unidas do Prata, ocasionada pela disputa em torno da Província Cisplatina – atual República Oriental do Uruguai –, ofuscou os primeiros atos amistosos entre Brasil e Argentina. As Províncias Unidas tornaram-se, assim, não apenas o primeiro Estado a reconhecer o Brasil, mas também o primeiro a romper relações diplomáticas com o país, em 1825. A Guerra da Cisplatina (1825-1828), cujos contornos já se anunciavam em 1822, culminaria na independência do Uruguai e no reatamento – não no mero estabelecimento – de relações diplomáticas entre o Império brasileiro e a Argentina de Juan Manuel de Rosas.

Recuperar a memória e reescrever a história daqueles primeiros meses da relação bilateral entre Brasil e Argentina representa muito mais do que reivindicar importantes fatos esquecidos da história diplomática brasileira. Representa colocar em questão uma imagem mutuamente construída de rivalidade e disputa entre os dois maiores países da América do Sul. A perspectiva que este artigo ajuda a delinear é mais nuançada, fugindo de narrativas esquemáticas. Desde o seu início – e em função de sua enorme importância estratégica – as relações entre Brasil e Argentina sempre foram dinâmicas e multifacetadas, alternando momentos de estreitamento e cooperação com outros períodos de competição e mesmo conflito aberto. O papel pioneiro das Províncias Unidas do Prata no reconhecimento da independência do Brasil pode ser visto, assim, como uma pincelada quase apagada nesse complexo quadro das relações bilaterais.

Após esta introdução, o texto se desenrola em três seções substantivas e uma conclusão. Na primeira seção, a questão do reconhecimento da independência e

Ao propor a revisão do marco inicial das relações bilaterais brasileiras, o objetivo deste artigo é contribuir tanto com debates acadêmicos sobre o tema, quanto com debates políticos sobre os direcionamentos da política externa brasileira frente a alguns de seus mais importantes parceiros. Mais do que estabelecer o exato momento do primeiro reconhecimento externo da independência do Brasil, pretendemos questionar imagens simplificadoras sobre a intrínseca afinidade ou rivalidade entre o Brasil e outros países, em particular a Argentina e os Estados Unidos.

da identidade nacional é explorada com referência ao Direito Internacional, ao pensamento social brasileiro e à teoria das relações internacionais. Em seguida, a tese historiográfica de que os Estados Unidos seriam o primeiro país a reconhecer a independência do Brasil é apresentada. Na terceira seção, discutimos as evidências documentais que embasam nosso argumento de que as Províncias Unidas do Prata teriam sido o primeiro Estado estrangeiro a reconhecer o Brasil. Finalmente, o argumento é resumido na conclusão, na qual se exploram em mais detalhes algumas de suas consequências políticas.

RECONHECER E INVENTAR – UMA VISÃO INTERNACIONALISTA

Segundo as correntes dominantes no Direito Internacional Público contemporâneo, o reconhecimento de Estado constitui ato discricionário de um Estado soberano (Accioly 2016; Rezek 2014; Mello 2000; Miranda 2006). Ou seja, o reconhecimento não tem implicações sobre a realidade concreta e a natureza legal do Estado reconhecido. De um ponto de vista jurídico, o reconhecimento não é constitutivo, dado que um Estado existe objetivamente quando determinadas características lhe são intrínsecas: uma população permanente, um território definido, um governo efetivo e a capacidade de entrar em relações legais com outros Estados². Nesse sentido, o reconhecimento é um ato entre dois entes soberanos e apenas atesta uma realidade pré-existente.

O direito internacional também nos ensina que o reconhecimento de um Estado pode assumir mais de uma forma. Pode ser explícito, por meio de declaração solene; ou pode ser tácito, quando atos internacionais revelam que determinados Estados consideram-se como igualmente soberanos. O reconhecimento tácito de um Estado está envolto, assim, em importantes nuances de natureza política, que abrangem boa dose de simbologia e merecem análise histórica e sociológica mais aprofundada. Relações comerciais envolvem amiúde conteúdo político e por vezes não é possível estabelecê-las sem alguma forma de contato político, baseado em certo reconhecimento tácito. Contudo, na complexa simbologia diplomática, determinados momentos críticos na existência dos Estados exigem especial atenção à etiqueta e às regras – mesmo que não escritas. No contexto da independência dos países da América Latina nas primeiras décadas do século XIX, as potências estabelecidas procuravam, de fato, fixar limites entre a manutenção de relações comerciais – que vinham dos tempos coloniais – e o reconhecimento de novos Estados. De acordo com Oliveira Lima (1901, 44):

2. V. Convenção de Montevideú, 1933.

É evidente que tais relações comerciais [que o Reino Unido mantinha com Buenos Aires, Colômbia e México, a partir de 1824] equivaliam a relações políticas, mas em rigor, segundo [George] Canning explicou n'um de seus discursos parlamentares, o reconhecimento em condições semelhantes podia passar pela consequência de protegerem-se interesses já legalmente existentes e não denotar o propósito de criar interesses novos.

O significado político do reconhecimento dos novos Estados latino-americanos pelas potências europeias recém-vitoriosas nas Guerras Napoleônicas – em particular o Império Britânico, que então despontava como força hegemônica incontestada – só pode ser apreciado em referência a esse período histórico específico, e tendo em vista as particularidades das sociedades coloniais, marcadas por profunda desigualdade e por relações de produção calcadas na superexploração do trabalho (Marini 2009; Bamberger 1974). Não surpreende que as relativamente pequenas elites locais que tomaram a frente dos processos de independência almejassem o reconhecimento externo como forma de consolidar seu poder sobre determinado território e população. De um ponto de vista histórico e sociológico, portanto, o reconhecimento dos novos Estados latino-americanos foi muito mais do que um ato declaratório entre entes igualmente soberanos. O caráter profundamente hierárquico do sistema internacional no século XIX tornava o beneplácito político britânico uma condição essencial para a própria existência dos novos Estados, bem como uma garantia de sobrevivência para suas respectivas classes dominantes (veja, por exemplo, Bethell 1985; Donghi 1998; Adelman 1999).

O caso brasileiro talvez seja ainda mais complexo, dados a vastidão territorial, o papel da escravidão na estrutura produtiva e a peculiaridade de a independência ter sido declarada por um membro da família real portuguesa, cuja legitimidade podia ser evocada com base em sua linhagem. Em vez de uma nação pré-existente – com uma etnia, uma cultura e um território definidos – que expulsava um invasor externo, como as nações europeias supostamente liberadas após a derrota de Napoleão, ou algumas das nações asiáticas e africanas que conquistaram suas independências após a Segunda Guerra Mundial, a nação brasileira foi verdadeiramente *inventada* ao longo e mesmo posteriormente ao processo de independência. Embora, desde um ponto de vista antropológico e sociológico, todos os Estados-nação modernos sejam “comunidades imaginadas” (Anderson 2008), no caso do Brasil o grau de abstração desse exercício de imaginação é imenso, sobretudo levando-se em conta que sua sociedade mestiça e culturalmente diversa, com grande presença indígena e africana, em muito pouco se assemelhava à imagem europeizada que a Corte do Rio de Janeiro procurava construir. O tema da invenção do Brasil aparece de diver-

sas formas na historiografia e na sociologia brasileiras. Não é outra a questão central sobre a qual se debruçaram clássicos do pensamento social como Gilberto Freyre (2012), Caio Prado Júnior (2011), Sérgio Buarque de Holanda (2016), Raymundo Faro (2015) e Darcy Ribeiro (2012), para citar apenas cinco autores seminais, que exploraram diferentes ângulos da brasilidade.

Um aspecto normalmente negligenciado da invenção do Brasil é que se trata de um processo ao mesmo tempo interno (i.e. a consolidação de uma classe dominante nacional e de uma certa imagem do “povo” brasileiro) e externo (i.e. a afirmação de soberania no sistema internacional e a construção de uma identidade internacional). Ao colocar em segundo plano o aspecto internacional da construção do Brasil e da brasilidade, a sociologia e a historiografia tradicionais brasileiras ecoam uma importante limitação epistemológica e ontológica do pensamento sociológico clássico (tanto weberiano quanto marxista), que consiste em representar as sociedades no singular, e não no plural (Rosenberg 2006, 2013). Como resultado, uma vez suposta a existência de um Estado nacional específico, as relações com outros Estados são introduzidas *ad hoc*, e sua lógica é reduzida a disputas perenes de poder seguindo postulados abstratos e supra-históricos (ver, por exemplo, Waltz 1979).

Mais do que o dinâmico processo de formação sociológica de identidades internacionais, como sugerido por Wendt (1992), interessa explorar também as relações materiais que, em casos específicos, constituem os Estados e suas relações de competição e cooperação. Em outras palavras, relações internacionais e relações sociais imbricam-se em um todo que só pode ser compreendido em conjunto. No caso brasileiro, a capacidade da Corte do Rio de Janeiro de unificar as diferentes elites locais e manter o controle sobre o território fortalecia o Império *vis-à-vis* os outros Estados; o estabelecimento de relações com outros Estados favorecia o poder da Corte do Rio e a colocava em outro patamar diante das elites locais. É exatamente nesse ponto que as tratativas para o reconhecimento da independência assumem um caráter central.

Para Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2008), com a consolidação do Estado independente, a política exterior brasileira elegeu o reconhecimento por parte das potências europeias como seu objetivo principal. Segundo os autores, uma avaliação equivocada do interesse nacional foi responsável pela aceitação dos termos desfavoráveis oferecidos por Portugal e Reino Unido para oficializar o reconhecimento. As privilegiadas condições oferecidas a capitais estrangeiros, a dívida externa assumida na ocasião e as baixas tarifas alfandegárias adotadas por força de tratados precipitaram, por fim, uma relação de dependência econômica entre o Império nascente e as potências europeias.

É difícil avaliar a real margem de negociação com que contavam os negociadores do Império brasileiro diante do enviado inglês ao Rio de Janeiro para tratar da independência. Uma análise dos interesses de Dom Pedro I e da nova Corte brasileira talvez ajudasse a entender os motivos que influenciaram na assinatura dos acordos de independência para além do abstrato cálculo do interesse nacional. Mesmo que se aceite a tese de que aquilo que foi exigido do Brasil em troca do reconhecimento por Portugal e Reino Unido foi exagerado diante da potencial inevitabilidade do ingresso do Brasil na ordem internacional e da baixa probabilidade de ameaças de reconquista, resta explorar o significado de atos anteriores de reconhecimento tácito, particularmente o estabelecimento de relações com os Estados Unidos e as Províncias Unidas do Prata. Nesses casos, o reconhecimento não envolveu negociações onerosas, tendo resultado de avaliações mútuas por parte das respectivas elites dirigentes a respeito das vantagens do desenvolvimento de laços diplomáticos entre Washington, Rio de Janeiro e Buenos Aires.

A perspectiva implicitamente realista adotada por Cervo e Bueno – e seguida por boa parte da historiografia contemporânea das relações internacionais no Brasil – encontra dificuldade em explicar o caráter inicialmente cooperativo das relações entre Brasil e Argentina. Ao considerar Estados como unidades coerentes de análise interessadas apenas na maximização de seu poder – e, mais grave, ao privilegiar a análise de conflitos geopolíticos à de relações sociais – não apenas o fato histórico do reconhecimento do Brasil pela Argentina é ignorado, mas a relação entre os países é apresentada como naturalmente conflitiva.

O generoso e não conflitivo ato de reconhecimento da bandeira do Império do Brasil por Rivadavia é, dessa forma, totalmente ignorado – bem como as instruções dadas a Correa da Câmara para buscar estabelecer relações amistosas com as Províncias Unidas do Prata. Antes de explorar os detalhes da Missão Correa da Câmara a Buenos Aires, no entanto, será útil recordar o processo de reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos da América, a fim de substanciar o argumento de que o reconhecimento da Corte do Rio de Janeiro por Buenos Aires precedeu aquele concedido por Washington.

UMA VISÃO DO NORTE – OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA RECONHECEM O BRASIL

A tradicional historiografia brasileira tem como ponto pacífico que os Estados Unidos da América foram o primeiro país a reconhecer o Império do Brasil, em 26 de maio de 1824, quando Silvestre Rebello foi recebido pelo presidente James Monroe na qualidade de encarregado de negócios do Império do Brasil, com as honras

devidas a representantes de governos estrangeiros (Accioly 1945; Cervo e Bueno 2008; Garcia 2005; Mendonça 2013).

Segundo o seminal trabalho de Hildebrando Accioly *O Reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos da América*, de 1945 (época, aliás, em que se verificava pleno alinhamento de interesses do Brasil com os Estados Unidos em razão da Segunda Guerra Mundial), o interesse comercial norte-americano de estabelecer relações com as novas repúblicas sul-americanas foi determinante para o reconhecimento dos novos Estados surgidos das guerras de independência do século XIX. As dificuldades no comércio e nas relações políticas com a Europa do Congresso de Viena atraíram a natural atenção da nova república norte-americana aos mercados do Sul do continente, que começavam a se firmar como repúblicas com relativa estabilidade política e econômica.

Nesse contexto, em 4 de maio de 1822, o Congresso dos Estados Unidos da América adotou lei determinando a nomeação de agentes diplomáticos (logo, o reconhecimento daqueles Estados) para as novas repúblicas do México, da Colômbia, de Buenos Aires, do Peru e do Chile. Segundo Accioly:

Em 1822, quando o Brasil proclamou a sua emancipação política, já os Estados Unidos da América, que, como vimos, sempre haviam manifestado interesse, senão simpatia, pelos demais povos do Continente, tinham reconhecido a independência das primeiras repúblicas hispano-americanas (1945, 63).

O reconhecimento pelos Estados Unidos do Império brasileiro, porém, tardaria alguns anos, em razão sobretudo de preocupações norte-americanas com a natureza do novo regime implantado no país, com a posição do novo governo sobre a escravidão e com o respeito aos tratados firmados por Portugal. Entre 1821 e 1825, não houve representação diplomática dos Estados Unidos da América no Rio de Janeiro, embora o cônsul estadunidense permanecesse na capital brasileira. Em 21 de janeiro de 1824, José Silvestre Rebello foi nomeado encarregado de negócios do Império do Brasil nos Estados Unidos da América. Em suas instruções o “objetivo principal” da missão era assim descrito (Accioly 1945, 98-99):

[P]romover o reconhecimento, solene e formal, por parte dos Estados Unidos, da independência, integridade e dinastia do Império do Brasil, no atual Imperante e seus Sucessores, perpetuamente e sem reserva do título de Imperador (MNE - Instruções a Manuel Correa da Câmara - 1822)

Finalmente, em 26 de maio de 1824, Silvestre Rebello foi recebido pelo presidente James Monroe na qualidade de encarregado de negócios do Império do Brasil. Em sua alocução para o presidente Monroe, o representante diplomático brasileiro disse que o governo e o povo do Brasil lembrar-se-iam

sempre, com gratidão, de que os Estados Unidos tinham sido o primeiro país a reconhecer a independência das novas nações do continente americano e a propagar os mais sãos princípios de política, destinados a promover a felicidade e o bem-estar do gênero humano (Rebello 1824, citado em Accioly 1945, 149-150).

É interessante notar que os contemporâneos não tardaram em construir, na narrativa oficial, a imagem de que os Estados Unidos tinham sido o primeiro Estado a reconhecer a independência do Brasil, afirmação que vem sendo mantida acriticamente na literatura atual. No dizer de Luís José Carvalho de Mello, terceiro chanceler do Império e então à frente da pasta dos Negócios Estrangeiros, “o Governo Brasileiro terá sempre em lembrança a Nação ilustrada e conterrânea que não hesitou em tomar a si a prioridade do reconhecimento do Império do Brasil” (Carvalho de Mello 1824, citado em Accioly 1945, 151).

O “esquecimento” de Carvalho de Mello com relação ao reconhecimento concedido tacitamente pelo governo de Buenos Aires quase dois anos antes não é difícil de explicar. Em 1824, quando Silvestre Rebello foi recebido pelo presidente Monroe, as relações com a Argentina já haviam escalado para um estado de tensão, uma vez que saídas pacíficas para o impasse na Cisplatina pareciam cada vez mais distantes. De fato, poucos meses antes, em fevereiro de 1824, o próprio Carvalho de Mello enviara nota recusando os termos do enviado extraordinário de Buenos Aires ao Rio de Janeiro, Valentin Gomez, que havia demandado ao governo Imperial a evacuação da Cisplatina.

Ao contrário das intensas e dinâmicas relações com as Províncias Unidas do Prata, as relações iniciais do Brasil Império com os Estados Unidos puderam rapidamente encaminhar-se para uma certa normalidade cooperativa. O reconhecimento ocorreu em 1824, e o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio, com cláusula da nação mais favorecida, foi assinado em 12 de dezembro de 1828 (exceção seja feita ao período entre março de 1827 e dezembro de 1828, em que as relações estiveram rompidas em razão de episódio ligado à captura de navio norte-americano sob suspeita de trabalhar como corsário para a Argentina, vide Moniz Bandeira, 2013). A versão de que os Estados Unidos seriam o primeiro país a reconhecer a independência do Brasil seguiu sendo repetida em textos diplomáticos e acadêmicos sem jamais suscitar dúvidas.

Sem questionar a importância da Missão Silvestre Rebello ou do reconhecimento concedido ao enviado brasileiro pelo presidente Monroe, argumenta-se em seguida que a versão segundo a qual os Estados Unidos seriam o primeiro país a reconhecer o Brasil ignora importantes marcos históricos das relações bilaterais com a Argentina, que claramente podem ser interpretados como indicativos de um reconhecimento tácito entre os governos do Rio de Janeiro e de Buenos Aires.

UMA VISÃO DO SUL – AS PROVÍNCIAS UNIDAS DO PRATA RECONHECEM O BRASIL

Quando foram estabelecidas as relações bilaterais entre Brasil e Argentina?

Essa pergunta, simples e objetiva, deveria comportar como resposta uma data precisa. A data, no entanto, não pode ser encontrada em livros brasileiros de história das relações exteriores. A *Cronologia das relações internacionais do Brasil*, de Eugênio Vargas Garcia (2005), a mais completa referência na área, não menciona a misteriosa data. Outra importante obra de referência, *História da política exterior do Brasil*, de Renato Mendonça (2013), traz como seu Anexo E uma extensa lista com as datas em que a Independência foi reconhecida, incluindo o reconhecimento pelo Ducado de Parma (3 de fevereiro de 1826), a Cidade de Hanover (18 de fevereiro de 1826) e o Grão-Ducado de Lucca (18 de outubro de 1826). Nenhuma menção ao reconhecimento pelas Províncias Unidas do Prata, no entanto.

Surpreende que ausência tão importante não tenha sido objeto de investigação extensa. A atenção dos autores deste artigo só foi trazida à questão de maneira quase fortuita. Era o fim de um dia de trabalho na Divisão da América Meridional I da chancelaria brasileira (encarregada das relações bilaterais com a Argentina), quando foi recebido um pedido relativamente simples: a minuta de uma nota por ocasião da designação do novo embaixador do Brasil na República Argentina. O problema é que a nota deveria necessariamente incluir a data em que as relações bilaterais foram estabelecidas.

Consultadas notas semelhantes emitidas anteriormente, nenhuma delas informava a data. As tradicionais obras de referência tampouco traziam uma data inequívoca. Foram encontradas diversas referências à Missão Correa da Câmara e, então, à Guerra da Cisplatina e ao Tratado do Rio de Janeiro de 1828, assinado pelo Império e pelo governo de Buenos Aires reconhecendo a independência do Uruguai – marcos históricos mais do que conhecidos por qualquer estudante que tenha sentado nos bancos do Instituto Rio Branco. Nenhuma indicação conclusiva de quando exatamente teria se dado o reconhecimento do Brasil independente pelas Províncias Unidas do Prata, no entanto.

A falta de um momento solene de reconhecimento entre os países sugere que esse reconhecimento teria sido tácito. Logo, qual ato teria marcado o reconhecimento seria uma questão aberta à interpretação historiográfica. Por ocasião do Tratado do Rio de Janeiro de 1828 e da preliminar Convenção de Paz, representantes das Províncias Unidas do Prata e do Império do Brasil se envolveram em negociações diretas e formais, restando claro que já se reconheciam mutuamente como legítimos representantes de seus respectivos Estados. Na verdade, mesmo antes da eclosão da Guerra da Cisplatina, as negociações entre Valentin Gomez e Carvalho de Mello, em 1824, já denotam o mútuo reconhecimento entre os governos do Rio de Janeiro e de Buenos Aires. Outrossim, o rompimento das relações diplomáticas entre os países em 1825 indica que essas relações existiam. Os primeiros atos de reconhecimento deveriam ser buscados antes, portanto, mais especificamente na Missão Correa da Câmara.

Em maio de 1822, ou seja, quatro meses antes da declaração de independência brasileira, Antonio Manuel Correa da Câmara foi enviado a Buenos Aires, na qualidade de cônsul e agente comercial do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Após a independência, Correa da Câmara permaneceu em Buenos Aires, representante doravante do Império do Brasil. Apesar de seu caráter nominalmente consular, a chamada Missão Correa da Câmara trataria de importantes questões políticas, como os conflitos na Cisplatina e a busca de alianças com os vizinhos para reagir a eventual

A atenção dos autores deste artigo só foi trazida à questão de maneira quase fortuita. Era o fim de um dia de trabalho na Divisão da América Meridional I da chancelaria brasileira (encarregada das relações bilaterais com a Argentina), quando foi recebido um pedido relativamente simples: a minuta de uma nota por ocasião da designação do novo embaixador do Brasil na República Argentina. O problema é que a nota deveria necessariamente incluir a data em que as relações bilaterais foram estabelecidas. Consultadas notas semelhantes emitidas anteriormente, nenhuma delas informava a data. As tradicionais obras de referência tampouco traziam uma data inequívoca.

expedição conjunta luso-espanhola contra os novos Estados americanos. Correa da Câmara foi enviado como cônsul, mas com instruções de cunho explicitamente político. É evidente o ânimo imprimido à sua missão de travar relações políticas com outro Estado independente – contra as antigas metrópoles –, o que resta ainda mais claro nas instruções que lhe foram dadas.

A cópia das instruções dadas ao diplomata brasileiro está disponível nos arquivos do Itamaraty no Rio de Janeiro e para consulta online, tendo sido publicada também na coleção em 6 volumes do Ministério das Relações Exteriores: *Arquivo diplomático da Independência*, reproduzida em *Diplomacia brasileira e política externa – documentos históricos, 1493-2008*. Naquele documento, elaborado por José Bonifácio, o primeiro chanceler do Império do Brasil, fica claro o caráter duplo da Missão. Nele, lê-se que:

o objeto ostensivo da sua missão, e o único que deve transpirar no público, é o de preencher o lugar de cônsul, vago pelo óbito de João Manuel de Figueiredo; de promover, nesta qualidade de cônsul, os interesses comerciais do nosso país, zelar e pugnar por eles, tudo na conformidade das atribuições deste emprego (MNE - Instruções a Manuel Correa da Câmara - 1822).

Contudo, as instruções vão além:

Será um ponto preliminar, e principal, o alcançar a boa vontade, o dissipar as desconfianças que podiam haver sobre a boa-fé deste governo, o que será fácil conseguir, fazendo ver que, na porfiosa luta em que o Brasil se acha empenhado, não pode este deixar de fraternizar-se sinceramente com os seus vizinhos. (...) [D]epois de seguro das boas intenções daquele governo, V. Mce. poderá fazer uso de outra credencial de agente político e diplomático (MNE - Instruções a Manuel Correa da Câmara - 1822).

As instruções entregues a Correa da Câmara mostram com clareza, portanto, os objetivos nitidamente políticos de sua missão e os contornos do americanismo de José Bonifácio, que consistiam em estabelecer uma aliança por afinidade de interesses com as novas repúblicas americanas, essencial à garantia de sua independência frente às antigas metrópoles europeias. Ou seja, como sumarizado por João Alfredo dos Anjos, um dos primeiros a notar o peculiar caráter da aproximação entre Brasil e Argentina na época da afirmação dos respectivos Estados nacionais, “Caso concluísse que havia verdadeiro interesse na aproximação pro-

posta pelo Brasil e considerando eventual envio de representantes ao Rio, poderia Correa da Câmara sacar do bolso a ‘outra Credencial de Agente Político e Diplomático’” (2007, 107).

Que ao governo do Rio de Janeiro interessava ter sua independência reconhecida por Buenos Aires ainda em 1822 fica evidente no documento supracitado. O pedido de reconhecimento político, no entanto, aparece condicionado à percepção por parte de Correa da Câmara a respeito das *boas intenções* do governo de Buenos Aires. É fundamental, portanto, averiguar como a Missão Correa da Câmara foi recebida na capital argentina.

Inicialmente, em 15 de julho de 1822, data da chegada do representante brasileiro a Buenos Aires, o governo local notificou o corpo diplomático sobre o reconhecimento de Correa da Câmara como cônsul e agente comercial do Reino dos Brasis. Correa da Câmara foi recebido por Bernardino Rivadavia, ministro de Governo e Relações Exteriores da Província de Buenos Aires, em 3 de agosto de 1822, como agente consular. Pelas instruções de Correa da Câmara, percebe-se que o plano original do governo do Rio de Janeiro, antes de proclamada a independência, era o de que ele paulatinamente ganhasse a confiança do governo de Buenos Aires, de modo a não correr riscos quando eventualmente a independência se consumasse. Poucos meses após a chegada de Correa da Câmara a Buenos Aires, no entanto, a deterioração das relações entre Rio de Janeiro e Lisboa precipitou a declaração de independência por Dom Pedro I. Recebida a notícia da independência, Correa da Câmara encontrou-se em situação *sui generis*, uma vez que não era possível simplesmente manter suas atividades consulares e comerciais como se nada fosse, ao mesmo tempo em que não estavam dadas as condições – previstas em suas instruções – para a requisição do reconhecimento formal.

A solução provisória encontrada por Correa da Câmara foi um meio termo: hastear a nova bandeira do Império do Brasil, em substituição às antigas armas consulares. Em 8 de novembro, o representante brasileiro enviou ao governo argentino, por nota (FUNAG 2017, 412):

as comunicações necessárias relativas à mudança de armas, do tope nacional e distintivo, do manifesto, e finalmente da gloriosa ereção do novo Império. Ontem, dia da chegada dos últimos n[úmero]s pelo paquete Rio da Prata, me revesti do novo laço e divisa; e agora mesmo depois de apresentadas as minhas comunicações, retirei da frente das casas onde vivo as antigas armas consulares (Ofício de Correa da Câmara a José Bonifácio, 8 de novembro de 1822).

Assim, embora não seguisse a praxe e a pompa características de um reconhecimento formal, esperava-se que a aceitação da bandeira imperial – uma vez oficialmente expressa pelo governo de Buenos Aires – contasse como forma de reconhecimento tácito, dando início às tratativas políticas diretamente entre Rio de Janeiro e Buenos Aires a respeito da Questão Cisplatina. A reação do governo argentino foi imediata. No mesmo dia 8 de novembro, Correa da Câmara foi convidado para audiência com Rivadavia: “Estava aqui quando me apresentaram uma minuta da Secretaria dos Negócios Estrangeiros convidando-me a uma audiência do ministro para amanhã a uma hora da tarde”, escreveu Correa Câmara a José Bonifácio (CHDD 2017, 412). Fato merecedor de especial atenção, na referida “minuta”, o representante brasileiro é convidado pelo Departamento de Relações Exteriores argentino em sua condição de “Cónsul Agente del Imperio del Brasil”, conforme a reprodução nos arquivos do CHDD (FUNAG 2017, 415):

*Departamento de Relaciones Exteriores
Buenos Aires, noviembre 8 de 1822.
El Ministro Secretario tiene el honor de invitar al Sñr D[o]n Antonio
Manuel Correa da Câmara, Cónsul Agente del Imperio del Brasil para una conferencia
verbal en su despacho el día de mañana a la una.*

No dia 9 de novembro, Rivadavia efetivamente recebeu o cônsul brasileiro em seu gabinete. No mesmo dia, o governo das Províncias Unidas do Prata publicou decreto reconhecendo a bandeira e o escudo de armas do Império do Brasil. Esse singelo documento tem particular importância, dadas as circunstâncias de sua publicação. O governo argentino, na pessoa de seu ministro de Governo e Relações Exteriores da Província de Buenos Aires, recebeu o representante do novo Estado brasileiro e, ato contínuo, emitiu documento oficial reconhecendo os símbolos nacionais daquele novo Estado, dando início a tratativas bilaterais de caráter eminentemente político. O teor do decreto é o que segue (FUNAG 2017, 415):

*Al Ilmo. Señor D[o]n Antonio Manuel Correa da Câmara
Buenos Aires, 9 de noviembre de 1822.
El Ministro Secretario ha instruido a su Gobierno del Decreto
expedido por S. A. R. El Príncipe Regente, que el Ilmo. Señor Cónsul
Agente Comercial le acompaña con su Nota del n. 13 y es de su deber*

comunicarle que en consecuencia de [otro] decreto ha mandado reconocer como corresponde las Armas y el Pavillon del Brasil. El Ministro saluda de [nuevo] con su particular consideración al Ilmo. Señor Agente. (asignado) Bernardino Rivadavia.

Outra nota publicada no mesmo dia pelo ministro argentino (FUNAG 2017, 416) faz referência indireta à questão da Cisplatina. O governo de Buenos Aires parece jogar com certa ambiguidade de linguagem no tratamento com o novo Império, querendo intercambiar o reconhecimento formal e pleno pela devolução de território. Trata-se aqui de uma negociação eminentemente política. Interessante ainda sublinhar que, ao não aceitar a barganha explicitamente, o Império do Brasil parece não ter buscado um reconhecimento argentino formal a qualquer preço, em contraste com a estratégia adotada em relação às potências europeias ou mesmo aos Estados Unidos da América.

O fato é que depois das referidas notas, a relação entre Correa da Câmara e o governo de Buenos Aires passa a ser a de um relacionamento político, a ponto de Câmara dirigir-se a Bonifácio para dizer que “não tenha V. Exa. receio de que a minha ausência possa influir em rompimento, ou venha a ser aqui desagradável” (FUNAG 2017, 427). Na mesma comunicação, Correa da Câmara afirma: “Tenho certeza de que sairá no registro oficial o reconhecimento formal da nossa bandeira, laço nacional e Império. Peço a V. Exa. se digne escrever ao senhor Rivadavia quanto antes anunciando-lhe a ereção do Brasil em Império.” A certeza é reiterada em 24 de novembro, quando Correa da Câmara expressa ao chanceler a convicção de que “[o] primeiro número a sair do registro oficial anunciará a ereção do Novo Império, e a aclamação gloriosa de Sua Majestade Imperial” (citado em Randig 2017, 509).

O registro de fato saiu, alguns dias depois, embora não exatamente da forma como Correa da Câmara antecipasse. Na edição do Registro Oficial argentino de 3 de dezembro, foi oficializado o decreto de Rivadavia de 9 de novembro de 1822, por meio de nota do Ministério das Relações Exteriores. A referida nota foi localizada no Arquivo Geral da Nação Argentina e contém o seguinte:

A consecuencia de una nota oficial, pasada por el consul, y agente comercial del Brasil, el gobierno ha mandado por decreto de 9 de noviembre reconocer las armas, y el pabellón de aquel estado, en la forma que se la comunicado, y es como sigue (ver Figura 1).

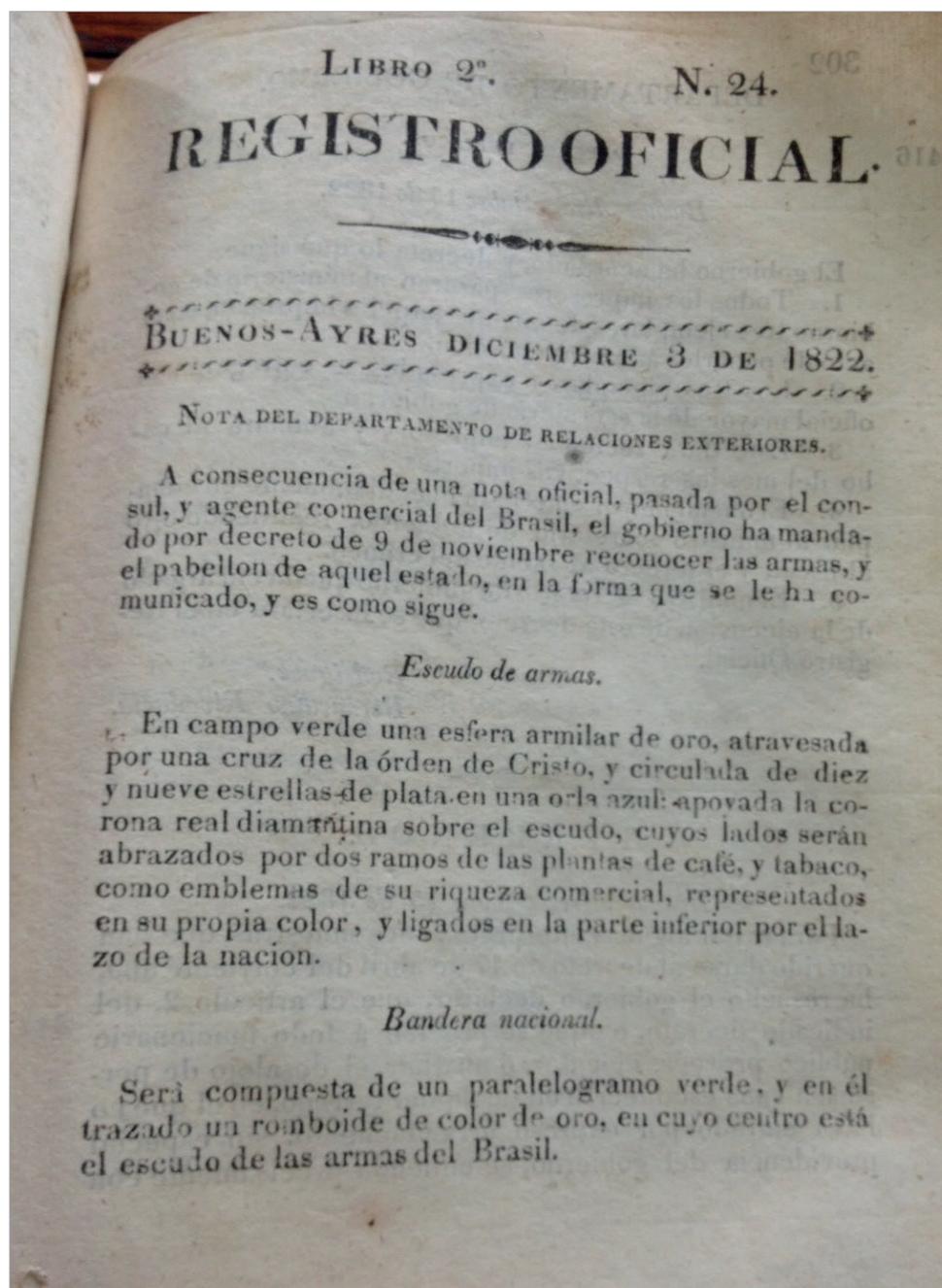


Figura 1 - Nota do Departamento de Relações Exteriores do Governo de Buenos Aires.

Correa da Câmara faz menção ao referido ato oficial em comunicação dirigida a José Bonifácio em 9 de dezembro, afirmando: “Incluo [no correio] o último registro oficial, onde este governo reconhece as armas e pavilhão imperiais” (FUNAG 2017, 432). Registre-se que o referido decreto argentino, ao que parece, não foi preservado nos arquivos brasileiros, tendo em vista que a compilação de comunicações produzida pelo CHDD menciona, a respeito do registro oficial mencionado: “Não localizado no volume”.

Embora a nota não contenha menção expressa ao “Império”, como esperava Correa da Câmara, ela reconhece expressamente os novos símbolos nacionais daquele *Estado*. É possível aventar hipótese de que a ambiguidade de linguagem tenha resultado de escolha consciente de Rivadavia. À luz dos critérios historiográficos para a determinação de outros reconhecimentos, no entanto, é evidente a presença no documento do intento de reconhecer oficialmente a realidade política de um novo Estado e abrir o canal para o diálogo político.

Não resta dúvida, ainda, de que a nota do governo de Buenos Aires refere-se à nova bandeira do Brasil Imperial, elaborada por Jean-Baptiste Debret. A original composição do artista francês, combinando formas geométricas e cores inéditas, além dos ramos de café e tabaco, simbolizando a riqueza nacional brasileira, não se confunde com a antiga bandeira do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, que combinava sobre fundo branco elementos heráldicos dos três Reinos, com destaque para as armas de Portugal ao centro.



Figura 2 - Desenhos originais de Debret para a Bandeira do Império do Brasil. Fonte: Bandeira & Corrêa do Lago 2009, 355.

Registre-se que a tese do reconhecimento tácito por Buenos Aires não é uma proposta original deste artigo. Ela já foi levantada explicitamente na interpretação delineada por Oscar Bastiani Pinto (1952) e por João Alfredo dos Anjos (2007), e explorada por Rodrigo W. Randig (2017), que apresentou interpretação distinta sobre o seu significado. Como se procurou demonstrar ao longo deste texto, no entanto, a interpretação de Bastiani Pinto não tem sido levada em conta em sua devida dimensão por parte do pensamento historiográfico e diplomático brasileiros. O historiador argentino não parece ter muitas dúvidas a respeito da validade de sua hipótese. De acordo com Bastiani Pinto:

ao proceder desse modo [publicando o decreto reconhecendo a bandeira e escudo de armas do novo estado], reconhecia o nosso governo, tacitamente, o Império do Brasil e, em entrevista concedida ao cônsul Antonio Correa da Câmara, Rivadavia de viva voz o incumbia de dar disso conhecimento ao seu, por intermédio do ministro das Relações Exteriores, ao qual com toda justiça denominou: ‘o Patriarca da Independência’ (1952, 19).

Em que pese sua original hipótese, o autor não explora em detalhes as consequências políticas do ato de reconhecimento tácito e tampouco apresenta base material para sustentá-lo. Talvez seja esse o motivo pelo qual sua afirmação – tão significativa, mas ao mesmo tempo circunscrita a breves parágrafos dos anais do IV Congresso de História Nacional – tenha sido sobejamente ignorada pela historiografia nacional, com raras exceções. A mais importante delas é provavelmente o artigo publicado em 2017 por Rodrigo Randig, cujas fontes incluem a troca de comunicações de Correa da Câmara com Rivadavia e com a capital no Rio de Janeiro. Randig coincide com a tese de que Buenos Aires teve a primazia do reconhecimento do Brasil, mas discorda de que este tenha sido tácito, em 1822, conforme sugerido por Bastiani Pinto. Segundo o autor, o reconhecimento teria sido explícito, formalizado em junho de 1823. Em seus termos,

a suposição de Bastiani – trazida à luz por João Alfredo dos Anjos Júnior, em 2008 – de que um reconhecimento implícito poder-se-ia ter dado já em 1822, por meio da resposta de Rivadavia de aceitação dos novos desenhos de bandeira e armas brasileiros, não se sustenta à luz da análise da documentação referente ao episódio (2017, 508).

Para Randig, a nota de Correa da Câmara que transmitira os novos desenhos de bandeira e armas não informava da declaração de independência do Brasil, e a resposta de Rivadavia “era condizente, simplesmente, com o tratamento que Buenos Aires já vinha dando ao Brasil desde 1815, como Reino Unido a Portugal e Algarves [...] a simples substituição dos desenhos de armas e pavilhão brasileiros não afetava o tipo de reconhecimento conferido por aqueles governos ao Brasil” (2017, 508). O autor também aponta ao fato de que Rivadavia não se referiu em seu decreto a Correa da Câmara como “cônsul e agente do Império do Brasil”, optando por “agente comercial do Reino do Brasil”; que o decreto de Rivadavia não conferia a D. Pedro o tratamento de imperador, mas mantinha o anterior de “sua alteza real”; e que não encontrou publicação oficial do reconhecimento do

novo Império, o que teria contrariado as expectativas do cônsul brasileiro (2017, 509). Por essas razões, Randig localiza no ano de 1823 o reconhecimento – explícito e não tácito – do Brasil por Buenos Aires:

Ainda com data de 25 de julho de 1823, assinou o ministro de Governo e de Relações Exteriores Bernardino Rivadavia a carta credencial de Valentín Gómez, dirigida ao chanceler brasileiro e catalogada nos arquivos históricos argentinos [...] Com essa carta, assinada por Bernardino Rivadavia e dirigida ao chanceler brasileiro, formalizava-se, em 25 de junho de 1823, o reconhecimento do Brasil independente pelo governo de Buenos Aires, em nome das Províncias Unidas do Rio da Prata – cuja própria independência havia sido declarada em 9 de julho de 1816 e reconhecida por Portugal em 1821 e pelos Estados Unidos da América em 1822 (2017, 511-12).

Embora os argumentos de Randig sejam coerentes e bem embasados, eles não afastam totalmente a possibilidade de discussão historiográfica sobre quando exatamente teria acontecido o reconhecimento e nem sobre o caráter do mesmo. Como o próprio Randig salienta: “a pesquisa aos registros dos primeiros contatos oficiais do Império com Buenos Aires deu azo à impressão de não se encontrar ali a totalidade das comunicações trocadas entre os dois governos no período” (2017, 504). Além disso, e mais importante, dado o caráter ambíguo dos primeiros contatos entre o enviado do recém-proclamado Império do Brasil e o governo das Províncias Unidas do Prata, a definição de uma data específica para o reconhecimento passa por uma interpretação qualitativa da evidência disponível.

Examinemos mais detidamente, primeiro, a hipótese do reconhecimento explícito em 1823. A primeira das dificuldades é que a data não consta, como mencionamos acima, de nenhuma das obras de referência – daquela época ou modernas – como marco do reconhecimento do Brasil, o que apoia a tese aqui defendida de que esse reconhecimento teria sido tácito. Se existiu um reconhecimento explícito e formal, por que ele foi ignorado por todos durante tanto tempo, no marco de um relacionamento bilateral tão relevante para Brasil e Argentina? As evidências parecem indicar que não existe consenso sobre qual seria o ato formal e solene de reconhecimento, dado que o mesmo nunca foi citado por nenhum dos governos.

Recordemo-nos de que, conforme já mencionado anteriormente neste texto, quando do reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos, os próprios artífices da política externa brasileira viam naquele gesto a primazia do reconhecimento da independência. Escrevendo em 1824, o então chanceler Carvalho de Mello transmitiu

aos norte-americanos a lembrança do gesto de “tomar a si a prioridade do reconhecimento do Império do Brasil” (Accioly 1945, 151). Carvalho de Mello assumira a chancelaria em novembro de 1823 e não poderia ignorar o fato caso o reconhecimento explícito tivesse sido outorgado, quatro meses antes, pelas Províncias Unidas do Prata.

Na ausência de um ato de reconhecimento formal percebido como tal tanto pelos contemporâneos quanto pela historiografia das relações exteriores brasileiras, reabre-se a questão sobre qual ato efetivamente representou o marco zero das relações políticas entre Brasil e Argentina. Já nos últimos meses de 1822, e antes portanto da missão de Valentín Gomes, Brasil e Argentina haviam passado a se relacionar como dois Estados que se reconheciam como emancipados. Em maio de 1823, em mensagem ao Poder Legislativo argentino, Rivadavia afirma que “La emancipación del Brasil ha completado la independencia de nuestro continente. [...] Un enviado está pronto a partir a la corte del Brasil, con el objeto de establecer las relaciones entre ambos gobiernos” (citado em Randig 2017, 510). Os documentos citados anteriormente tornam claro que se havia estabelecido diálogo francamente político entre Correa da Câmara e Rivadavia. Em resumo, a chegada de Valentín Gómez ao Rio de Janeiro é posterior ao reconhecimento tácito da emancipação do Brasil.

Assim como Correa da Câmara, não resta dúvidas de que Valentín Gómez foi fundamental para os primeiros contatos diplomáticos entre Brasil e Argentina. Talvez seja possível argumentar que as relações diplomáticas formais entre os países de fato se iniciaram com Valentín Gómez. O reconhecimento da independência do Brasil pela Argentina, no entanto, é tanto historicamente quanto logicamente anterior à missão de Valentín Gómez. Além disso, note-se que as instruções de Rivadavia a Valentín Gomes padecem da mesma limitação que aquelas outorgadas por Bonifácio à Correa da Câmara: o reconhecimento explícito estava condicionado à retirada das tropas da Cisplatina, o que, como se sabe, nunca ocorreu. Ou seja, embora constasse em potência nas instruções de Valentín Gomes – como era o caso para Correa da Câmara – o reconhecimento expresso jamais ocorreu, pois não foi solucionada a questão da Cisplatina.

As instruções de Valentín Gomes são muito claras em estabelecer, como primeiro objetivo, “que el Gobierno del Brasil evacue todo el territorio de la Banda Oriental del Río de la Plata”. O segundo objetivo, auxiliar, “es el reglar de un modo con una reciprocidad la más amigable y franca, las relaciones entre gobiernos y pueblos de los dos Estados del Brasil y Provincias Unidas”. Procedem elas a dizer:

Como la ejecución del primer objeto debe preceder necesariamente para entrar a ocuparse del segundo, se tiene por más oportuno esperar los avisos del señor comisionado

con respecto a lo que obtenga o esté a punto de obtener en relación al punto general para, en vista de ellos, exponerle, si fuere necesario, lo que se expondrá al final con respecto al arreglo de las relaciones permanentes (Centeno 1929, 17).

O condicionamento, explícito já nos primeiros parágrafos das instruções, torna-se ainda mais evidente com o correr do texto. Valentín Gomes é orientado a transmitir um reconhecimento de fato da independência do Brasil, mas formalizar que reconhecimento explícito só se efetivaria com a solução da questão da Cisplatina:

El señor comisionado hará entender al primer ministro del gabinete del Janeiro que el gobierno del Estado de Buenos Aires reconoce como sagrado el principio de que la legitimidad única de todo gobierno es el ser establecido por la voluntad libre de los pueblos que manda, sea cual fuere su forma, y como tal reconoce al del Brasil; (...). Más que por los mismos principios, es contrario al derecho público de las naciones el que ningún gobierno ni pueblo puedan adscribirse como parte integrante de su nación, y pueblos que pertenecen a otra. Y que removido este inconveniente en que se halla el Gobierno del Brasil para con el del estado de Buenos Aires, éste reconocerá del modo más solemne al Emperador el Brasil (Centeno 1929, 18 – ênfase nossa).

Sendo a missão Valentín Gomes mais um momento de reconhecimento tácito entre Brasil e Argentina, permanece o marco histórico estabelecido no decreto de 9 de novembro de 1822, posteriormente registrado em nota do Departamento de Relações Exteriores das Províncias Unidas do Prata, publicada oficialmente em 3 de dezembro de 1822. Com base na documentação disponível e na análise qualitativa dos contatos políticos entre os governos do Rio de Janeiro e de Buenos Aires, sustentamos ser esse o momento do início das relações bilaterais entre Brasil e Argentina – o que torna a Argentina o primeiro Estado soberano a reconhecer o Brasil, menos de três meses após declarada a independência.

As circunstâncias que envolveram a missão Correa da Câmara, o episódio da troca dos símbolos nacionais e o reconhecimento dos fatos pelo governo platino – além do explícito mandato político de que o agente brasileiro dispunha – autorizam a interpretação historiográfica segundo a qual o primeiro Estado a reconhecer o Brasil Independente teria sido o governo de Buenos Aires. *Mutatis mutandis*, o mesmo critério utilizado para justificar o reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos da América, em 1824 – i.e. o fato de ter o representante brasileiro sido recebido na qualidade de encarregado de negócios –, pode aplicar-se ao caso argentino.

CONCLUSÃO - O RECONHECIMENTO TARDIO DE UM RECONHECIMENTO PIONEIRO

Ao colocar em destaque um momento inicial de cooperação e entendimento entre os dois maiores países que resultaram dos processos de independência da América do Sul, este artigo traz elementos que ajudam a relativizar a narrativa predominantemente realista e eminentemente conflitiva que predomina na historiografia das relações internacionais do Brasil, em particular no que se refere às relações bilaterais com a Argentina.

O argumento aqui desenvolvido pode ser assim resumido: 1- Não houve reconhecimento formal entre Brasil e Argentina; 2- Na ausência do ato formal, esse reconhecimento foi tácito; 3- Por seu caráter tácito, o momento exato do reconhecimento está aberto a interpretação historiográfica; 4- Com base nos documentos disponíveis, em particular o reconhecimento da bandeira do Império por Rivadavia em 9 de novembro, ato registrado oficialmente em 3 de dezembro de 1822, atualmente a melhor interpretação historiográfica é aquela segundo a qual as relações bilaterais foram ali estabelecidas.

Evidentemente, a interpretação aqui defendida pode ser objeto de críticas e reparações, caso venham a surgir novas fontes ou abordagens mais detalhadas. Sendo assim, a bem de estudos futuros, este artigo não deve ser encerrado sem breve consideração sobre algumas possíveis objeções ao seu argumento central. Em primeiro lugar, deu-se destaque ao ato segundo o qual as Províncias do Prata teriam reconhecido tacitamente o Império do Brasil, mas ignorou-se a reciprocidade, isto é, quando o Império do Brasil teria reconhecido as Províncias do Prata? Neste ponto, fia-se no registro de que o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves teria sido o primeiro país a reconhecer a independência das Províncias do Rio da Prata, em 16 de abril de 1821 (Aleixo 2009, 60-61).

Pode-se argumentar que o Império do Brasil se considera herdeiro do Reino Unido com Portugal no sentido da sucessão de Estados; assim, o Brasil não precisou reconhecer formalmente a Argentina, assim como não precisou reconhecer formalmente a Inglaterra, a França, ou qualquer outro Estado que já fosse reconhecido por Portugal anteriormente. De fato, pela leitura das instruções dadas a Correa da Câmara, depreende-se que o Império do Brasil não tinha dúvidas quanto à independência do governo de Buenos Aires.

Até onde foi possível apurar, um dos primeiros enviados de Buenos Aires ao Rio de Janeiro, o clérigo Valentín Gomez, esperava em 1823 negociar a evacuação da Província Cisplatina pelas tropas do Império do Brasil, em troca do reconhecimento formal do Império pelo governo de Buenos Aires. Aquelas negociações fra-

cassaram, e um reconhecimento formal não foi produzido ali, apesar da audiência concedida pelo imperador Dom Pedro. Ainda antes que eclodisse a Guerra da Cisplatina, no entanto, o governo de Buenos Aires reconheceu, em 21 de julho de 1825, o novo enviado do Império do Brasil, Antonio José Falcão da Frota, como “cônsul e agente político” (o enviado anterior, Simphronio Maria Pereira Sodré, havia sido acreditado como “Cônsul Ajente Comercial”, por nota do Departamento de Relações Exteriores publicada em 19 de janeiro de 1825).

Uma última objeção à tese de que a Argentina teria sido o primeiro país a reconhecer a independência do Brasil consiste na possibilidade – ainda que remota – de que outro Estado o tenha feito antes de dezembro de 1822. De fato, o presente artigo concentra-se apenas em mostrar que o reconhecimento concedido por Buenos Aires precedeu aquele concedido por Washington, normalmente aceito como o primeiro. Disso não resulta certeza de que outro país não possa ter também reconhecido o Império do Brasil ainda em seus primeiros meses, particularmente tendo em vista os critérios relativamente flexíveis adotados aqui como evidência de reconhecimento tácito. Teria a bandeira do Império flamulado em outra capital estrangeira além de Buenos Aires em 1822? O presente artigo não traz elementos para responder a essa pergunta. É digno de menção, nesse contexto, o estudo do embaixador Alberto da Costa e Silva (2014) sobre a missão africana que visitou o Brasil em 1823, vinda do Benin. Essa missão sem dúvida é indicativa de que aquele Reino tinha em alta prioridade estabelecer relações com o Império do Brasil e, portanto, pode ter realizado anteriormente algum ato internacional cuja interpretação poderia também significar uma forma de reconhecimento político do Império.

Muito mais importante do que debates historiográficos relativamente menores sobre qual teria sido o primeiro Estado a reconhecer a independência do Brasil, ou quando exatamente esse reconhecimento teria ocorrido, são as consequências políticas que podem ser derivadas desse debate.

Muito mais importante do que debates historiográficos relativamente menores sobre qual teria sido o primeiro Estado a reconhecer a independência do Brasil, ou quando exatamente esse reconhecimento teria ocorrido, são as consequências políticas que podem ser derivadas desse debate. Ao longo da história diplomática brasileira, gestões que priorizaram as relações bilaterais com os Estados Unidos sou-

beram fazer uso do suposto reconhecimento pioneiro norte-americano, construindo uma imagem bilateral de estrita cooperação que, em certos momentos, justificou a percepção de subordinação da política externa brasileira aos interesses dos Estados Unidos ou mesmo a figuras específicas da política norte-americana (Araújo 2017). As relações com os Estados Unidos tendem assim a ser lidas por seus entusiastas em uma simplificadora chave idealista periférica. As relações bilaterais com a Argentina, em contraste, costumam ser lidas em uma igualmente simplificadora chave realista. Desde a independência, momentos de rivalidade geopolítica teriam predominado. Ainda hoje, e apesar dos inegáveis frutos da aproximação entre Brasil e Argentina desde a década de 1980, a Argentina continua a ser vista por parte importante da opinião pública brasileira mais como uma fonte de ameaças e problemas do que como uma parceira estratégica.

Nosso objetivo neste artigo, que fique claro, não é substituir imagens simplificadoras por seus negativos. Ao contrário, procuramos dar substância a uma leitura muito mais complexa e nuançada de nossa história diplomática. Diversas possibilidades de relações cooperativas ou conflitivas estão presentes em quaisquer relações bilaterais de relevo. A forma específica assumida pelas relações entre os países é determinada muito mais pelas estruturas sociais e pela correlação das forças políticas em cada sociedade e em cada momento histórico do que por supostas características intrínsecas dos países. Em resumo, Brasil e Argentina não estão destinados a serem rivais. Como mostramos neste artigo, o primeiro ato de reconhecimento político entre os dois maiores países da América do Sul pode ser lido como um importante símbolo diplomático de paz e entendimento, antecedendo o momento de conflito que normalmente é lembrado como o marco inicial das relações bilaterais. Rememorar o 9 de novembro de 1822 como a data do primeiro reconhecimento externo do Estado brasileiro significa, portanto, celebrar a potencialidade de relações fraternas e cooperativas entre o Brasil e seu mais antigo parceiro bilateral. ■

Referências Bibliográficas

- Accioly, Hildebrando. 2016. *Manual de Direito Internacional Público*. Edição: 22ª. Rio de Janeiro: Saraiva.
- Accioly, Hildebrando. 1945. *O reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos da América*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Adelman, Jeremy. 1999. *Republic of Capital*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Aleixo, José Carlos Brandi. 2009. "O processo de independência do Brasil e suas relações com os países vizinhos". *Revista da Academia Mineira de Letras* 85 (LI): 39-64. <https://academiamineiradeletras.org.br/wp-content/uploads/2021/11/RAML-v.-52-abr-jun-2009-1.pdf>.
- Anderson, Benedict. 2008. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Tradução Denise Bottmann, 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras.
- Araujo, Ernesto. 2017. "Trump e o Ocidente." *Cadernos do IPRI* 3 (6): 323-358. <https://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>.
- Bambirra, Vania. 1974. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. 1ª edição. Centro de Estudios Socio-económicos de la Universidad de Chile-Editorial Prensa Latinoamericana. México, DF: Siglo Veintiuno XXI.
- Bandeira, Julio & Pedro Correa do Lago. 2009. *Debret e o Brasil: obra completa - 1816-1831*. Rio de Janeiro: Capivara.
- Bastiani Pinto, Oscar. 1952. *José Bonifácio propugnador da união das nações americanas*. IV Congresso de História Nacional. Instituto Histórico Geográfico Brasileiro.
- Bethell, Leslie. 1985. *The Independence of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, Francisco. 1929. *Virutas Históricas (1810 - 1928)*. Buenos Aires: Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez.
- Cervo, Amado Luiz & Clodoaldo Bueno. 2008. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Donghi, Tulio Halperín. 1998. *Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Costa e Silva, Alberto da. 2014. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Dos Anjos, João Alfredo. 2007. *José Bonifácio, primeiro chanceler do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Faoro, Raymundo. 2012. *Os donos do poder - formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo Livros.
- Fernandes, Tiago Coelho. 2017. "O Brasil independente e o Rio da Prata: primeiros passos". *Cadernos do CHDD* 16 (31), 355-363. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Freyre, Gilberto. 2012. *Casa-Grande & Senzala*. 9ª Edição. São Paulo: Global Editora.
- FUNAG. 2017. *Cadernos do CDHH*, Ano 16, nº 31. Fundação Alexandre de Gusmão. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-277-cadernos_do_chdd_ano_16_numero_31_2017.
- Garcia, Eugênio Vargas. 2005. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora.
- Holanda, Sérgio Buarque de. 2016. *Raízes do Brasil: edição crítica - 80 anos (organizado por Lilia Moritz Schwarcz & Pedro Meira Monteiro)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Oliveira Lima, Manuel de. 1901. *O Reconhecimento do Império*. Garnier.
- Marini, Ruy Mauro. 2009. "Dialética de la dependencia." In *América latina, dependencia y globalización*, organizado por Carlos Eduardo Martins, 2 ed. rev., 1. reimpr. Pensamiento crítico latinoamericano. Bogotá: Siglo del Hombre Ed.
- Mello, Celso D. de Albuquerque. 2000. *Curso de Direito Internacional Público 2 Volumes*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Mendonça, Renato. 2013. *História da política*

exterior do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Miranda, Jorge. 2006. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Principia.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2013. *Brasil - Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

Prado Jr, Caio. 2011. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Randig, Rodrigo W. 2017. "Argentina, primeiro país a reconhecer a independência do Brasil". In: *Cadernos do CHDD* 16 (31): 501-524. Fundação Alexandre de Gusmão. <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/artigo-argentina.pdf>.

Ribeiro, Darcy. 2015. *O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Global Editora.

Rezek, J. 2014. *Direito Internacional Público*. 15ª Edição. São Paulo: Saraiva.

Rosenberg, Justin. 2006. "Why is there no International Historical Sociology?" *European Journal of International Relations* 12, no. 3(9-1):307-40. <https://doi.org/10.1177/1354066106067345>.

Rosenberg, Justin. 2013. "Kenneth Waltz and Leon Trotsky: Anarchy in the Mirror of Uneven and Combined Development." *International Politics* 50, no. 2 (March): 183-230. <https://doi.org/10.1057/ip.2013.6>.

Waltz, Kenneth Neal. 1979. *Theory of International Politics*. Nova York: McGraw-Hill.

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46 (2): 391-425. <https://www.jstor.org/stable/2706858>.

Como citar: Antunes de Oliveira, Felipe & Lucas Pavan Lopes. 2023. "A Argentina e a independência do Brasil: o reconhecimento tardio de um reconhecimento pioneiro". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 195-220.

To cite this work: Antunes de Oliveira, Felipe & Lucas Pavan Lopes. 2023. "Argentina and the Independence of Brazil: the Late Recognition of a Pioneering Recognition." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 195-220.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.04.02.195-220.pt>.

Recebido: 10 de abril de 2022

Aceito para publicação: 12 de setembro de 2022

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Capa de *Navegantes, bandeirantes, diplomatas* (6ª edição, Ingá, 2021).

RESENHA DE LIVRO

A perenidade de *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*

Goes Filho, Synesio Sampaio. 2021. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Maringá: Ingá..... 222

Fernando de Mello Barreto

A perenidade de *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*

Goes Filho, Synesio Sampaio. 2021. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Maringá: Ingá.

Fernando de Mello Barreto

Publicada pela primeira vez há 32 anos, a obra de Synesio Sampaio Goes Filho intitulada *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil* continua sendo de vivo interesse contemporâneo, como demonstrado pela demanda por suas sucessivas edições. Esta resenha procura explicar as razões de sua perenidade.

A obra teve origem quando, no âmbito de sua muito bem-sucedida carreira diplomática, o autor defendeu uma tese para a qual escolheu tema de

particular relevância para a biografia do país, qual seja, a formação das fronteiras brasileiras. Estruturou o trabalho em três partes centrais: o encontro das novas terras por navegantes; sua ocupação por bandeirantes; e o estabelecimento de seus limites por diplomatas. Essas três partes se distribuem por onze capítulos, quatro sobre os navegantes; quatro sobre os bandeirantes; e três sobre os diplomatas. Entre os vários personagens que examinou, destacou, no primeiro grupo, Cristóvão Colombo, Américo Vespúcio e Pedro Álvares Cabral; no segundo,

Fernando de Mello Barreto  é embaixador e autor de livros sobre a história diplomática brasileira. Tem graus de bacharel (Universidade de São Paulo), mestre (Columbia University) e doutor (University of Connecticut) em Direito; chefiou as embaixadas brasileiras na Austrália e na Rússia, bem como os consulados-gerais em Londres, Boston e Hartford. Atualmente é professor colaborador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Pedro Teixeira e Raposo Tavares; e no terceiro, Alexandre de Gusmão, Pontes Ribeiro e Rio Branco.

As análises são densas, acuradas, bem fundamentadas e escritas com graça e fluidez. Não lhes faltam humor ou argúcia, como, por exemplo, na observação de que “o destino pinçou para a imortalidade (...) um tal de Rodrigo de Triana, marinheiro desconhecido, por ter dito uma palavra” (*tierra*), ao ser o primeiro a avistar a América. Simultaneamente, revelam preocupação em seleção de fontes de prestígio, desde originais, como as *Obras* de Alexandre de Gusmão e de Rodrigo Otávio, a consagradas como as de Pandiá Calógeras, Capistrano de Abreu, Jaime Cortesão e C. R. Boxer, até a recente e atualizada de Lilia Schwarcz e Heloisa Starling. Em resumo, ao texto de Sampaio Goes aplicam-se os elogios que ele fez ao de Pero Vaz de Caminha: “leveza do estilo, lucidez dos comentários e riqueza de informações”.

Suas narrativas cativam a atenção e provocam curiosidade sobre cada personagem biografado. Humanizamos ao retratá-los não como heróis sem máculas. Assim, por exemplo, no Capítulo I, nota ter Colombo deixado, após ser governador de uma das terras encontradas, um “turbilhão de motins, traições e execuções”, pelo que foi preso e acorrentado. Refere-se, no Capítulo III, às diversas acusações das falhas de caráter de Américo Vespúcio, mas transcreve a avaliação de ter sido

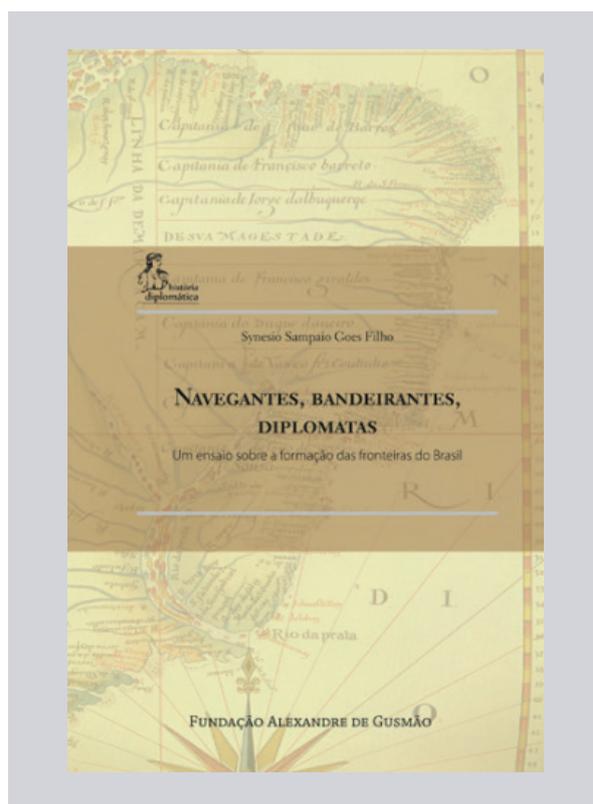
ele o primeiro a “fazer uma ideia mais ou menos acertada quanto à distribuição da terra e água entre a Europa e a Ásia e a registrar em mapas suas observações”. Descreve Cabral, no Capítulo IV, como um navegante inexperiente, cujo encontro do Brasil foi casual; reconhece, porém, seus méritos, entre os quais o de ter exercido suas funções com muita dignidade.

*As análises são densas,
acuradas, bem fundamentadas
e escritas com graça e fluidez.
Não lhes faltam humor
ou argúcia... (...) Suas
narrativas cativam a atenção
e provocam curiosidade
sobre cada personagem
biografado. Humanizam-
nos ao retratá-los não como
heróis sem máculas.*

Ao tratar da penetração territorial, Sampaio Goes dissecas as classificações entre entradas e bandeiras e outros agrupamentos que desbravaram o interior. Observa, no Capítulo V, que não mais deveria ser adotada dicotomia entre as entradas, como organizadas pelo governo, e as bandeiras, como incursões de caráter puramente particular. Resume seus ciclos (do apresamento dos indígenas, de mineração do

ouro, do povoamento, para mencionar algumas das classificações que compila) e focaliza nas incursões que ultrapassaram a linha de Tordesilhas. Descreve as roupas, os meios de transporte e os rios utilizados, bem como as trilhas seguidas pelos desbravadores. Narra o apresamento de indígenas e a proteção destes pelos jesuítas. Familiariza o leitor com a controvérsia sobre a União Ibérica ter ou não facilitado o “bandeirismo”, lembrando a esse respeito o equívoco de se ver naquela união das dinastias de Portugal e Espanha causa relevante do movimento bandeirantista. Nota que aquele período “foi bom para nossa formação territorial no interior, onde as bandeiras ultrapassavam o meridiano divisor”. Observa, no entanto, que, ao término da União, a parte mais relevante do Brasil à época, o Nordeste, encontrava-se ocupado pelos holandeses.

Contrasta a “pouquíssima bibliografia” sobre as bandeiras até o século XX com a abundância da “literatura jesuítica antibandeirante”. Atribui esse fenômeno a terem sido as bandeiras “obscuras jornadas de mamelucos” e contar a ação dos religiosos com farta historiografia hispano-americana, “alimentada (...) pela frustração dos territórios perdidos por causa da ação bandeirante”. Em seguida, examina, com interpretações incisivas e penetrantes, a literatura posterior e apresenta três visões distintas: a “ortodoxa”, que considera os bandeirantes como pobres, independentes e atraídos pelo sertão;



a “política”, que os vê sob uma “ação orientadora portuguesa”; e a terceira, que reconhece terem os bandeirantes constituído um “núcleo de poder autóctone”, alargado o território, assim como seu conhecimento hidrográfico e mineral. Sublinha, no entanto, que o fizeram “ao preço da escravidão em larga escala dos indígenas e da destruição das missões jesuíticas espanholas”. Em dois capítulos (VI e VII), o autor descreve a conquista da Amazônia e a ocupação do Oeste. No primeiro, destaca a viagem de Pedro de Teixeira, o papel dos droguistas, índios, missionários e colonos, assim como o “apoio da Coroa portuguesa”. No segundo, resalta o papel das monções, expedições fluviais em busca de ouro, e lembra que os acampamentos fundados pelos

mineradores, Cuiabá em especial, formaram a base inicial das reivindicações territoriais atendidas pelo Tratado de Madri em 1750.

Na terceira parte, a mais extensa e na qual apresenta suas apreciações sobre as negociações dos limites terrestres, o autor demonstra sua prodigiosa capacidade de observação crítica e seu poder de síntese das complexas negociações dos diversos acordos de fronteiras concluídos desde Tordesilhas até os feitos épicos de Rio Branco. Divide esse exame em três capítulos: Colônia (Capítulo IX), Império (X) e República (XII). No primeiro, sobressai o Tratado de Madri (1750) e o papel decisivo de Alexandre de Gusmão na sua negociação. No segundo, examina negociações com diversos países vizinhos e elogia a atuação de Duarte da Ponte Ribeiro. No terceiro – inteiramente dedicado à obra de Rio Branco – com lupa iluminada, Sampaio Goes examina as diversas questões de fronteiras resolvidas pelo Barão entre 1895 e 1909 e conhecidas como Palmas, Amapá, Acre, Equador-Colômbia, Peru e Uruguai. Esta terceira parte do livro – sobre as negociações terrestres – é a que tem merecido particular atenção dos estudiosos, o que terá motivado o autor a revisitar o tema em Número Especial dos Cadernos do Centro Histórico de Documentação Diplomática, da Fundação Alexandre de Gusmão, sob o título “Territórios e fronteiras ou por que o Brasil ficou tão grande” (Goes Filho 2022).

Na terceira parte, a mais extensa e na qual apresenta suas apreciações sobre as negociações dos limites terrestres, o autor demonstra sua prodigiosa capacidade de observação crítica e seu poder de síntese das complexas negociações dos diversos acordos de fronteiras concluídos desde Tordesilhas até os feitos épicos de Rio Branco.

Termina o autor sua extensa obra com um breve capítulo de Conclusões apropriadamente intitulado *Uma história que deu certo*, no qual, entre outros encômios à qualidade da obra diplomática realizada, contrasta-a com as dificuldades enfrentadas pelos países vizinhos para o estabelecimento de suas fronteiras de forma pacífica. Não deixa, por fim, de notar que o Palácio do Itamaraty homenageia Alexandre de Gusmão, Pontes Ribeiro e o Barão do Rio Branco com bustos merecidamente colocados na solene Sala dos Tratados. Por fim, cabe notar que, ao descrever com brilho as exitosas negociações sobre fronteiras, Synesio Sampaio Goes desvela as razões do orgulho nacional pela arraigada tradição luso-brasileira de solucionar controvérsias por meios pacíficos. ■

Referências Bibliográficas

Goes Filho, Synesio Sampaio. 2015. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-39-navegantes_bandeirantes_diplomatas_um_ensaio_sobre_a_formacao_das_fronteras_do_brasil.

Goes Filho, Synesio Sampaio. 2021. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil* (Nova edição). Maringá: Ingá (6ª edição).

Goes Filho, Synesio Sampaio. 2022. "Territórios e fronteiras ou por que o Brasil ficou tão grande." *Cadernos do CHDD* Ano 21 – Número Especial (Segundo Semestre): 63-101. <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1200>.

Como citar: Barreto, Fernando de Mello. 2023. "A perenidade de *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*". Resenha de *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil* (Maringá: Ingá, 2021), de Synesio Sampaio Goes Filho. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Fev): 222-226.

To cite this work: Barreto, Fernando de Mello. 2023. "The Perenniality of *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*." Book Review of *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil* (Maringá: Ingá, 2021), by Synesio Sampaio Goes Filho. *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 222-226.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.05.01.222-226.pt>

Recebido: 17 de janeiro de 2023

Aceito para publicação: 31 de janeiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Mauro Vieira. Fonte: Gabinete do Ministro das Relações Exteriores.

ENTREVISTA

“O sectarismo que testemunhamos nos últimos anos representa a negação da diplomacia” 228
Mauro Vieira

“O sectarismo que testemunhamos nos últimos anos representa a negação da diplomacia”

MAURO VIEIRA

Nascido em Niterói, RJ, Mauro Vieira graduou-se em Direito pela Universidade Federal Fluminense (1973) e Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (1974), além de doutorado *honoris causa* em Letras pela Universidade de Georgetown, em Washington DC (2014).

No Ministério das Relações Exteriores, o embaixador Vieira atuou como coordenador de Atos Internacionais; assessor do secretário-geral; assessor do ministro das Relações Exteriores; chefe de gabinete do secretário-geral; e chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores.

O embaixador Vieira também trabalhou no Ministério da Ciência e Tecnologia, como secretário-geral adjunto de Ciência e Tecnologia, e no Ministério da Previdência e Assistência Social, como secretário nacional de Administração do Instituto de Previdência Social.

No exterior, atuou como segundo-secretário da embaixada do Brasil em Washington D.C. (1978-1982); na Missão Permanente do Brasil junto à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em Montevideu (1982-1985), como primeiro-secretário; na embaixada do Brasil na Cidade do México (1990-1992), como conselheiro; e na embaixada do Brasil em Paris (1995-1999), como ministro conselheiro.

Foi embaixador do Brasil na Argentina (2004-2010); embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América (2010-2015); representante permanente do Brasil nas Nações Unidas em Nova York (2016-2020) e embaixador do Brasil na Croácia (2020-2022). Foi ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 2015 e 2016.

Foi indicado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para desempenhar a função de ministro das Relações Exteriores do Brasil, a partir de 1º de janeiro de 2023. (Fonte: Itamaraty).

Seguem trechos da entrevista concedida por escrito aos editores da CEBRI-Revista.

Em seu discurso de posse, Vossa Excelência sustentou que a ideologia da política externa para a América do Sul seria a “ideologia da integração”. No entanto, em recente viagem de Lula à Argentina e Uruguai, o governo uruguaio reforçou o interesse de negociar um acordo de livre-comércio em separado com a China, o que é proibido pelas regras do Mercosul. É possível que a paralisação do Mercosul tenha forçado os países menores a buscar outras alternativas. Como Vossa Excelência enxerga a posição uruguaia e como evitar que Montevidéu se veja forçada a escolher entre Mercosul e China?

MAURO VIEIRA: Ao falar em “ideologia da integração”, busquei retomar princípios caros à política externa brasileira que foram deixados de lado nos últimos anos, é disso que se trata. Esses fundamentos foram substituídos, na gestão anterior, por retórica agressiva e por atitudes até infantis em relação a países cujos governantes tinham orientação política e ideológica distinta à do governo anterior. A integração é o objetivo prioritário, e eventuais divergências devem ser tratadas por meio da política

e da diplomacia. O sectarismo que testemunhamos nos últimos anos representa a negação da diplomacia, é a antidiplomacia e nada tem a ver com a tradição brasileira. A integração, o foco no interesse nacional e o diálogo com os parceiros voltam, portanto, a ser elementos prioritários da política externa brasileira.

*O sectarismo que
testemunhamos nos
últimos anos representa
a negação da diplomacia,
é a antidiplomacia
e nada tem a ver com
a tradição brasileira.*

A visita do presidente Lula a Montevidéu é um bom exemplo dessa volta às boas tradições de diálogo. Como todos sabemos, o presidente Lacalle Pou tem uma orientação político-ideológica distinta, o que em nenhum momento impediu um diálogo franco e de alto nível, inclusive na questão do Mercosul. A negociação dos países do Mercosul como bloco é um dos pilares do Tratado de Assunção, e a posição do Brasil é clara a esse respeito, inclusive com vistas a um futuro diá-

logo com a China. E não se trata de uma posição somente do Brasil e da Argentina. Há poucos dias estive em Assunção, e o Paraguai também considera fundamental que as negociações externas do Mercosul continuem a ser conduzidas como bloco, como prevê o tratado. Além disso, na visita a Montevideu o presidente Lula argumentou, com razão, que estamos na reta final de uma negociação de mais de 20 anos com a União Europeia e que o mais prudente agora será concluir esse acordo antes de abrir outra negociação de fôlego com outra potência comercial, como a China. O próprio presidente Lula indicou que há interesse nessa possível negociação do Mercosul sobre a China. Ambos os presidentes mantêm aberto o canal de diálogo não somente sobre o assunto, mas também sobre a agenda bilateral, e prova disso foi a visita de três ministros uruguaios a Brasília no dia 7 de março. Assim se dá forma a esse trabalho em favor da integração. O tempo do sectarismo é uma página virada, felizmente.

Os presidentes Lula e Lacalle Pou concordaram quanto à necessidade de revitalização do Mercosul e de seus mecanismos. Mas é exagerado falar em paralisia. E quando se exagera ao falar em uma suposta paralisia do Mercosul, eu costumo recomendar que olhemos os números. Os agentes econômicos vêm desmentindo essa visão, e todos os países do bloco se beneficiam desses fluxos e da retomada que estamos acompanhando.

O governo Biden passou por contestações similares ao governo Lula em relação ao resultado eleitoral. Ambos os países sofrem com a ascensão de grupos de extrema-direita que não aceitam os resultados eleitorais quando perdem. Vossa Excelência acredita que o tema da defesa da democracia pode aproximar os governos Biden e Lula? Vossa Excelência acredita que o relacionamento bilateral entre EUA e Brasil pode atingir um novo patamar de cooperação por conta desse desafio comum?

MV: A visita do presidente Lula a Washington e as conversas mantidas na Casa Branca com o presidente Biden sobre a realidade internacional e esses fenômenos desagregadores não deixam dúvidas sobre esse desafio comum. Há plena consciência de que ambos os países têm um amplo espaço de cooperação nessa área e que a experiência brasileira de combate à desinformação em massa, por exemplo, oferece lições a compartilhar com as democracias do mundo, inclusive a norte-americana. Nos meus contatos desde a posse, percebo grande respeito e admiração pela resiliência das instituições brasileiras diante do forte teste de estresse que o país superou pela via eleitoral e com um sistema de votação e apuração que é modelo. Que esse sistema tenha sido posto em dúvida, a partir de mentiras, demonstra a gravidade dos perigos que enfrentamos como sociedades.

Nos meus contatos desde a posse, percebo grande respeito e admiração pela resiliência das instituições brasileiras diante do forte teste de estresse que o país superou pela via eleitoral e com um sistema de votação e apuração que é modelo. Que esse sistema tenha sido posto em dúvida, a partir de mentiras, demonstra a gravidade dos perigos que enfrentamos como sociedades.

Mas esse é apenas um dos aspectos de uma agenda bilateral muito rica e que está sendo retomada rapidamente a partir da visita, com reuniões e visitas de alto nível não somente na diplomacia, mas também em áreas de grande visibilidade, como comércio, meio ambiente e mudança climática. O engajamento de Washington no Fundo Amazônia, por exemplo, foi um gesto positivo que deve levar à participação de outros países. Acredito que já estamos devolvendo a relação bilateral ao nível de parceria estratégica que ela merece, com trabalho e diálogo em várias áreas. Esse diálogo, aliás, começou no mesmo dia da visita do presidente Lula, com reuniões técnicas de equipes de ambos os países ainda

na Blair House, onde estava hospedada a delegação. O trabalho começou ali e tem sido intenso nas últimas semanas.

Esse dado não quer dizer, no entanto, que estamos obrigados a concordar sempre. Brasil e Estados Unidos são países relevantes, soberanos e que dialogam de igual para igual. Aprendemos, ao longo da história, a tratar eventuais divergências com respeito e com maturidade. Divergências são normais, e não há qualquer problema nisso.

Em março, o presidente Lula visitará a China. Em diversas ocasiões, o presidente sinalizou que deseja incrementar o perfil das trocas comerciais e tecnológicas com a China. Recentemente, o governo chinês sinalizou que deseja negociar um acordo comercial com o Mercosul. Como Vossa Excelência enxerga um potencial acordo de livre-comércio entre Mercosul e China? Em seu discurso de posse, Vossa Excelência ressaltou a necessidade de finalizar os acordos do Mercosul com Israel e Egito. Um novo acordo com a China estaria dentro desse contexto de Mercosul mais ativo na arena comercial global?

MV: Em primeiro lugar, como lembrou o presidente Lula em Montevideu, o passo prioritário é o que envolve a negociação pendente de assinatura com a União Europeia. Depois, é pre-

ciso saber se há interesse da China em negociar com o bloco e qual o alcance de uma futura negociação, o que, naturalmente, envolve também diálogo estreito com o setor privado e com os demais sócios. Temos o objetivo de que o Mercosul desempenhe um papel mais ativo no campo das negociações comerciais, mas não ignoramos problemas como o da paralisia da Organização Mundial do Comércio, dado que fortalece tendências protecionistas no interior dos países e na própria atuação internacional deles em matéria de comércio. É preciso dedicar esforços também a resolver os problemas do sistema multilateral de comércio, porque esses problemas têm freado avanços na direção de uma liberalização comercial mais equilibrada e justa.

Durante a visita do chanceler federal alemão Olaf Scholz ao Brasil, o presidente Lula reafirmou o desejo de o Brasil finalizar o acordo comercial do Mercosul com a União Europeia ainda neste semestre. Em outra ocasião, o presidente sinalizou certa insatisfação do governo brasileiro com o tema das compras governamentais, com a baixa amplitude das cotas agrícolas e com o acordo automotivo negociado. Com a perspectiva de uma política ativa de reindustrialização nacional do novo governo, como Vossa Excelência enxerga esse

acordo? E como percebe os interesses dos europeus em finalizar o acordo?

MV: Nos contatos que mantivemos desde a posse com líderes de países europeus e com autoridades da União Europeia, o interesse tem sido demonstrado de modo claro. No entanto, aguardamos passos do bloco europeu que indiquem como seria o processo de ratificação de um eventual acordo, bem como mais detalhes sobre o que a UE pretende com a “*side letter*” com exigências adicionais para os países do Mercosul na área ambiental. Negociadores de ambos os blocos tiveram uma primeira reunião em Buenos Aires no início do mês, e estamos avaliando os resultados dessa primeira troca de informações.

O compromisso do Brasil com a sustentabilidade ambiental é claro e tem sido reiterado na prática pelo governo Lula, desde o primeiro dia de gestão, com o combate à criminalidade ambiental, seja por meio do garimpo ilegal ou do desmatamento. Esse combate revelou a tragédia na área dos ianomâmis em Roraima. É preciso sempre lembrar esse fato.

Pela importância que tem, é natural que o acordo seja revisado por diferentes áreas de um governo que acaba de assumir e que também seja objeto de diálogo com o setor privado, que já está acontecendo. Mas o presidente Lula já manifestou um claro interesse em avançar.

O ministro da Fazenda Fernando Haddad declarou em Davos, na Suíça, que o governo havia criado um grupo de trabalho para avaliar o processo de acesso do Brasil à OCDE. Várias associações de classe, como CNI e CNA, registram seu apoio ao processo de acesso do Brasil. O presidente Lula declarou que o Brasil tem interesse de tornar-se membro pleno da organização, mas não como “país menor”. No entanto, há países pequenos da OCDE que têm receio de o Brasil se tornar membro pleno, porque o Brasil terá grande peso, uma vez que o país é conhecido pela sua diplomacia ágil e capaz. Assim, como Vossa Excelência percebe o processo de acesso do Brasil à OCDE? O Brasil poderá ser o único país membro da OCDE e dos BRICS simultaneamente. Esta posição é positiva ou negativa para o país?

MV: Não acredito nesses temores, já que a tradição da diplomacia brasileira sempre foi a de dialogar e buscar incluir todos na busca de soluções, e os países sabem disso. Portanto, na OCDE esse perfil se manterá.

Quanto ao processo de acesso, aberto no ano passado, é preciso não gerar expectativas exageradas: em primeiro lugar, Colômbia e Costa Rica, os últimos países latino-americanos a ingressar como membros plenos da organização, demoraram sete anos no processo

de acesso. Não há solução rápida, no caso, e é preciso ter paciência e uma estratégia definida, até porque, em determinadas áreas, a entrada na OCDE requer mudanças legislativas. É um processo complexo.

A outra expectativa que considero desmedida é sobre esse rótulo de “clube dos ricos”. Ingressar em uma organização não tem o poder de mudar o “status” de desenvolvimento econômico de um país, e a própria composição da OCDE demonstra esse fato. A organização é um foro importante de coordenação e de compartilhamento de boas práticas, e o Brasil participa dela há décadas, com bons resultados setoriais. Ser aceito como membro pleno é uma consequência natural desse processo histórico de aproximação, e a OCDE também tem muito a ganhar com o ingresso de um país com o peso do Brasil.

A visita do presidente eleito ao Egito para participar da COP 27 foi um marco da retomada da política ambiental internacional do Brasil. Em paralelo à reafirmação de compromissos pelo governo federal, também estiveram presentes na conferência outros atores como governadores, parlamentares, representantes do setor privado e da sociedade civil. Como Vossa Excelência avalia o potencial e os desafios de incluir na política externa ambiental e climática do país os interesses

e percepções dessas outras partes interessadas que, nos últimos anos, ganharam relevância no sistema multilateral?

MV: A frase do presidente Lula “O Brasil voltou”, dita no Egito, foi acompanhada de uma repercussão altamente positiva sobre a superação das ameaças antidemocráticas, com a alternância de poder no Brasil. E ela reflete a realidade da nossa atuação externa neste início de gestão. Nossos interlocutores na comunidade internacional têm sido claros em acolher, de forma calorosa, essa volta. As agendas de contatos do presidente e a minha própria nos primeiros dois meses falam por si. A política ambiental é um pilar dessa atuação externa e vem acompanhada por políticas e ações internas que respaldarão a posição brasileira e tratarão de reverter o desmonte das estruturas de Executivo e dos organismos de controle verificado na gestão anterior. A sociedade brasileira acompanhou esse processo destrutivo de perto e recentemente indignou-se com as imagens da tragédia dos ianomâmis, que somente foi possível em virtude de uma clara

Como citar: Vieira, Mauro. 2023. “O sectarismo que testemunhamos nos últimos anos representa a negação da diplomacia”. Entrevista à CEBRI-Revista. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 228-234.

Entrevista enviada por mídia escrita em 15 de março de 2023.

A frase do presidente Lula “O Brasil voltou”, dita no Egito, foi acompanhada de uma repercussão altamente positiva sobre a superação das ameaças antidemocráticas, com a alternância de poder no Brasil.

omissão governamental. A retomada da participação dos atores da sociedade não é apenas bem-vinda, representa um elemento tradicional de formulação da política externa brasileira no regime democrático. Dialogar com esses atores no plano interno, seja na área ambiental, seja na área comercial, ou em tantas outras, sempre foi parte indissociável do trabalho cotidiano do diplomata brasileiro. E esse diálogo sempre ofereceu um forte respaldo às nossas equipes negociadoras no plano multilateral, como tem de ser com países democráticos relevantes no debate. ■

To cite this work: Vieira, Mauro. 2022. “The Sectarism We Have Witnessed in Recent Years Represents Diplomacy’s Negation.” Interview to CEBRI-Journal. *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 228-234.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.06.01.228-234.pt>

CEBRI REVISTA
CENTRO BRASILEIRO
DE RELACOES
INTERNACIONAIS

cebri.org/revista