

Gilberto Maringoni
Diego Araujo Azzi
Flávio Rocha de Oliveira
(organizadores)

DE VOLTA A UM MUNDO PERIGOSO

RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO PRIMEIRO
ANO DO GOVERNO LULA III



Editora Sorian
Transformando palavras em obras.

Gilberto Maringoni
Diego Araujo Azzi
Flávio Rocha de Oliveira
(Organizadores)

**De volta a um mundo perigoso:
relações internacionais no primeiro
ano do governo Lula III**

Editora Sorian
Londrina – Paraná
2024

Copyright © da Editora Sorian
Editor-chefe: Vinícius Souza
Diagramação, Capa e Revisão por Editora Sorian

Conselho Editorial



Editora Sorian

André Giacomelli Leal (PUC-PR)
Aníbal Coutinho do Rêgo (UFC)
Antonio Charles Santiago Almeida (UNESPAR)
Clarissa de Franco (PUC/SP)
Jefferson Henrique Cidreira (UNIR)
José Maurício Diascânio (UNINORTE)
Manoel Valente Figueiredo Neto
(Registro Imobiliário de Caxias do Sul, RS/UCS)
Marcela Iochem Valente (UERJ)
Maria Gorete Firmino de Lima (UNIDA)
Miqueias Lima Duarte (UNIR)
Neemias Moretti Prudente (UNIMEP)
Reginaldo Simões Mendonça (UFAM)
Romualdo Dias (UNESP)
Sônia Maria Teixeira Machado (IFRO)
Vilma Maria Inocência Carli (UCDB)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (BENITEZ Catalogação Ass. Editorial, MS, Brasil)

V899

De volta a um mundo perigoso: relações internacionais no primeiro ano do governo Lula III / Gilberto Maringoni, Diego Araujo Azzi, Flávio Rocha de Oliveira (organizadores) – 1. ed – Londrina, PR : Editora Sorian, 2024.
162 p.; 16x23cm.

ISBN Físico: 978-65-5453-271-6
ISBN Digital: 978-65-5453-269-3
DOI 10.54466/sorianed.978-65-5453-269-3

1. Brasil – Política e governo. 2. Ciência política. 3. Democracia. 4. Política internacional. 5. Relações Internacionais – Aspectos políticos. 6. Silva, Luís Inácio Lula da. I. Maringoni, Gilberto. org. II. Azzi, Diego Araujo. org. III. Oliveira, Flávio Rocha de. org.

07-2024/125

CDD 320.0981

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Relações internacionais : Ciência política 320.0981
Bibliotecária: Aline Grazielle Benitez CRB-1/3129



editorasorian



editorasorian

<https://www.editorasorian.com.br/>

2024

Foi feito o depósito legal conf. Lei 10.994 de 14/12/2004
Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora Sorian
Todos os direitos desta edição reservados pela Editora Sorian

Sumário

Prólogo.....7

Celso Amorim

Apresentação 9

América Latina aos pedaços..... 13

Acauã Alexandre José dos Santos, Aline Herrera Vasco, Ana Beatriz Aquino, Ana Cláudia Paes, Audrey Andrade Gomes, Bruno Fabricio Alcebino da Silva, Caio Vitor Spaulonci, Bárbara Fasolin Koboyama, Felipe Firmino Rocha, Felipe Teixeira da Silva, Francisco Zupanovich, Gabriel de Mello Rodrigues, Gabriel N. Silva, Gabrielly Provenzano, Giovanna Furquim Moreschi, Geovanna Mirian, Gilberto Maringoni, Gustavo Mendes Almeida, Henrique Mario de Souza, Isabella Tardelli Maio, Ivan Cersosimo Valverde, Juliana Valente Marques, Julia Protes Lamberti, Laura do Espírito Santo Silva, Luiza Martins, Melissa Souza Jorge, Mônica Almeida Peña, Rafaela Castilho Miranda, Tatiane Anju Watanabe

O retorno do Brasil à África e a ampliação do BRICS..... 33

Gabriela Dias da Silva, Gustavo Alves Daniel, Carlos Eduardo Ramos Sanches, Gabriel de Castro Soares, Wilson Gregório da Silva, Mohammed Nadir, Flavio Thales Ribeiro Francisco

Relações Brasil-EUA no primeiro ano do governo Lula III 53

Ana Carolina Carvalho de Oliveira, Camila Micheletti Flores, Fernanda Messias Moretti, Gabriela Fernandes Nabuco de Araujo, Patricia Lima Rego, Tatiana A. Berringer, Flávio Rocha de Oliveira

Relações Brasil-China no terceiro governo Lula: novos tempos? 67

Pedro Gabriel Ferreira dos Santos, Vitor Hugo dos Santos, Ester Gonzalez de Souza, Giovanna Mendes Carvalho, Flávia Mitake, Fabíola Lara de Oliveira, Lucas Barbosa de Oliveira, Isabella Lucino, Emanuela Almeida, Vitor Gabriel da Silva, Filipe Porto, Olivia Bulla, Rafael Almeida Ferreira Abrão, Ana Tereza L. Marra de Sousa

Diversidades e desigualdades: colonialidade, economia política internacional e política externa brasileira 83

Aline Herrera Vasco, Ana Júlia Martins Dias Felizardo, Bruna Muriel, Isabella Tardelli Maio, Jéssica Batista, Lucas Gomes Sima, Michele Ferreira de Oliveira, Luiza Zomignan, Michele Ferreira de Oliveira, Umaro Bassem, Vitor Cristian Maciel Gomes

Centralidade política inédita: meio-ambiente e clima em 2023..... 99

André Cotting, Camila Silva, Giovana Plácido, Giulia Monfredini, Kevin Muniz, Lais Pina, Larissa Lima, Laura Pugliesi, Lucas Rocha, Lucca Franco, Melissa Silva, Priscila Honório Sales, Rodolfo Vaz, Vinícius Santos, Olympio Barbanti Jr., Diego Azzi

Guerra no exterior e Forças Armadas no Brasil: o governo Lula e os desafios à segurança nacional em 2023 121

Flávio Rocha, Anna Bezerra, Aycha Sleiman, Diego Jatobá, Erika Silva, Flávia Souza, Heloísa Domingues, Julia Lamberti, Lais Surcin, Lucas Ayarroio, Roberto Silva, Tarcízio Melo, Vinícius Bueno

Relações econômicas internacionais na mira 139

Dante Apolinário, Gabriel Horário de Jesus Soprijo, Giorgio Romano Schutte, Livia Romano Fernandes da Cruz, Leonardo Poletto Lucas Santiago Portari, Nicolas de Paula

Índice remissivo..... 159

Prólogo

“O Brasil voltou” talvez seja a melhor síntese do trabalho realizado ao longo do primeiro ano do Governo Lula III. Nesta nova oportunidade de governar o país, partimos com um objetivo claro: reocupar os espaços que o Brasil havia abandonado durante os anos sombrios que nos antecederam. Os desvios da política externa brasileira ao longo desse período não só contrariavam uma postura ativa e altiva, tão cara aos nossos governos, mas também a tradição diplomática do Itamaraty.

Neste novo momento, saúdo o interesse de acadêmicos e pesquisadores em interpretar e compreender os contornos da perspectiva internacional do governo nesta nova quadra histórica. Em pouco mais de ano e meio, o Brasil reposicionou-se como ator indispensável nos debates geopolíticos contemporâneos. Regionalmente, voltamos a fomentar os processos de integração.

Ao mesmo tempo, o mundo de hoje é mais complexo do que aquele que encontrei quando assumi o Ministério das Relações Exteriores no primeiro mandato de Lula em 2003. As crises múltiplas e entrelaçadas que enfrentamos nos colocam diante de novos dilemas. A disfunção do sistema ONU deixa de prover os espaços necessários para negociar as guerras em curso e as ameaças de conflitos. A governança climática é insuficiente para impedir o avanço do aquecimento global. A fome e a desigualdade crescem, impedindo que as necessidades mais básicas das pessoas sejam atendidas.

Em um mundo cada vez mais dividido e fraturado por conflitos, pelo avanço da extrema-direita, pela reorganização das cadeias de produção e o advento de tecnologias revolucionárias, a atuação internacional torna-se também mais complexa. Como é tradição em nossa política, buscamos construir uma política de alianças amplas e diversas, não excludentes e não exclusivas. Com base na experiência acumulada e no processo de construção do plano de governo, mantemo-nos fiéis ao programa que nos elegeu, navegando em águas nem sempre tranquilas.

Temos diante de nós grandes oportunidades de incidência através da presidência do G20 neste ano, a do BRICS no próximo ano, assim como da COP 30. Movidos pelo imperativo de um mundo multipolar e de um novo multilateralismo, o Brasil se valerá dessas plataformas para reforçar os interesses dos países em desenvolvimento.

Celso Amorim

Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República

Apresentação

A análise da política externa do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem de ser realizada a partir de pelo menos três fatores: as forças políticas e o pacto de classes que o constitui, as ameaças internas que assediam a gestão e o conflitivo cenário global.

O novo governo foi constituído através de uma ampla frente política, coalizão essencial para se derrotar a extrema-direita, no final de outubro de 2022. Diante da ameaça de consolidação do bolsonarismo no poder, em agosto de 2022, parcela expressiva do empresariado patrocinou a *Carta aos Brasileiros*, manifesto em defesa da democracia, que repete o título de histórico documento lançado em São Paulo, em 1977, nos estertores da ditadura militar (1964-85). Embora não citasse a candidatura de Lula em suas linhas, o viés do documento era de evidente oposição às ameaças golpistas do então presidente da República.

Assim, o novo governo se iniciou num cenário de pouca flexibilidade por parte do andar de cima, dificultando avançar rapidamente com políticas de desenvolvimento tendo o Estado como grande indutor, diante das pressões por continuar com o ajuste fiscal. É nesse quadro de restrições internas que as relações do Brasil com o mundo devem ser examinadas.

A rigor, o contexto internacional de crescente fragmentação geopolítica e geoeconômica obstaculiza a execução plena do projeto de protagonismo multilateralista e cooperativo para a política externa no atual governo Lula, inclusive com relação a ideias emanadas ainda na campanha e no governo de transição, como “recuperar a política externa ativa e altiva”, “defender a integração da América Latina” e construir “uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo”.

O entorno estratégico do Brasil, a América do Sul, fragmentou-se entre governos de extrema-direita (Argentina, Peru e Equador), direita (Paraguai, Uruguai) e outros abrigados no difuso rótulo do “progressismo” (Chile, Bolívia, Venezuela e Colômbia).

Contudo, já no primeiro ano, a presidência do Conselho de Segurança da ONU assumida ao longo de outubro de 2023, foi exercida com dignidade pelo país, que tentou negociar um cessar-fogo no massacre promovido por Israel, não tem maiores consequências na prática diplomática.

A presidência do G-20 em 2024, seguida da presidência do BRICS e a organização do COP 30 em 2025 dão visibilidade ao país num momento

complexo das relações internacionais com destaque para a louvável tentativa de pautar o combate à fome e à pobreza, inclusive propondo um imposto internacional sobre grandes fortunas.

Contudo, o atual cenário internacional é muito mais complexo do que aquele do início de primeiro governo Lula em 2003. Estávamos em meio à chamada guerra ao terror, quando o unilateralismo imperial dos Estados Unidos possibilitou, a invasão e destruição do Iraque seguida de uma guerra interminável no Afeganistão. A China apenas começava a se tornar uma força internacional de peso, a Rússia buscava com êxito se recuperar da catástrofe político e social que foi a queda da União Soviética e superar o capitalismo selvagem que tinha se instalada no país durante o governo de Bóris Ieltsin nos anos 1990.

Vinte anos depois, não apenas a janela não existe mais, como a economia mundial é outra. A disputa se dá entre EUA e União Europeia *versus* o eixo Oriental Pequim/Moscou. Há um enfraquecimento relativo de instituições multilaterais (ONU, OMC, Banco Mundial, FMI) em favor de organismos ou articulações de afinidades convergentes, como OTAN e BRICS.

Este livro vem à luz no meio desse cenário turbulento. Trata-se do sexto volume publicado pelo Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) e apresenta uma síntese da produção de seus Grupos de Trabalho ao longo de 2023.

O OPEB foi criado no final de 2018 com o objetivo de pesquisar e refletir sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil sob o governo Jair Bolsonaro. Diferente dos volumes anteriores, aqui se analisa o primeiro ano do terceiro governo Lula. Nesses quase seis anos, em ininterruptas atividades coletivas de dez grupos de trabalho que envolveram quase três centenas de pesquisadores, o Observatório se consolidou como referência para interessados em Relações Internacionais, mesclando rigor acadêmico e abordagens acessíveis também a um público mais amplo, não científico e não acadêmico. Quinzenalmente publicamos um NewsLetter e várias dos nossos artigos são publicados também em outros meios de comunicação como Brasil de Fato, Jornal GGN, Carta Capital, Le Monde Diplomatique, a Terra é Redonda, Outras Palavras; e no canal DCM.

OPEB estabeleceu nos últimos anos parcerias com a Fundação Friedrich Ebert (FES), o Instituto Lula (IL), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), o Instituto Diplomacia para Democracia e o Centro Tricontinental. Além desses, foram importantes parceiros o Escritório de Representação em São Paulo (ERESP) do Itamaraty e a Assembleia

Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). Somos gratos e aprendemos muito com cada um dos nossos parceiros ao longo dessa trajetória.

Neste livro há capítulos produzidos pelos GTs de América Latina; África; Estados Unidos; China; Diversidade e Desigualdade; Meio Ambiente, Agricultura e Mudança Climática; Segurança e Defesa; e Inserção Econômica Internacional do Brasil. Todos contaram com a direção de professores-doutores e participação protagonista de alunos-pesquisadores, vinculados ao Bacharelado de Relações Internacionais (BRI) e aos programas de Pós-graduação em Relações Internacionais (PRI) e em Economia Política Mundial (EPM).

No primeiro capítulo deste livro, *América Latina aos pedaços*, mostramos como nos dois primeiros mandatos do presidente Lula, as pautas principais da diplomacia brasileira eram integração regional e as relações Sul-Sul. Duas décadas depois, o cenário é de uma América Latina fragmentada em governos de distintas orientações políticas, com destaque à extrema-direita, impondo dificuldades à política externa para a região.

No capítulo *O retorno do Brasil à África e a ampliação do BRICS*, a volta do Brasil à cena global é conduzida em um cenário distinto daquele de 20 anos atrás, o que leva o país a repensar as suas estratégias para o continente africano mediante um contexto em que as potências internacionais, através de diferentes agendas, disputam espaços para estabelecer influência política e econômica.

No capítulo *Relações Brasil-EUA no primeiro ano do governo Lula III*, argumenta-se que o terceiro governo Lula não deve ser visto como uma continuidade da diplomacia de suas gestões anteriores, mas uma resposta à antítese bolsonarista em um contexto de novos desafios internacionais e domésticos, cujo objetivo principal é a revogação do passado recente e a reconstrução das relações exteriores, baseando-se no legado progressista e no prestígio obtido pelos governos petistas.

O capítulo *Relações Brasil-China no terceiro governo Lula: novos tempos?*, mostra que as relações com a China se tornaram mais complexas em 2023 com a confirmação da expansão do BRICS na Cúpula de Johannesburgo, com a entrada de 6 novos países: Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Etiópia e Irã.

No capítulo *Diversidades e desigualdades: colonialidade, economia política internacional e política externa brasileira*, o fortalecimento do Sul Global é abordado como sendo fundamental para a democratização e da descolonização das instâncias políticas e jurídicas internacionais. O capítulo mostra que o Brasil tem o potencial de trazer mais expressividade para as vozes dos

países periféricos e fomentar a participação, nestas mesmas instancias, de atores não-estatais.

Já o capítulo *Centralidade política inédita: meio ambiente e clima em 2023*, questiona se as ações atuais na volta do Brasil à cena internacional serão suficientes para atender aos desafios impostos pela busca do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que sofre pressões por concessões ao agronegócio e busca atrair investimento externo direto para financiar a transição energética e a transformação industrial.

O capítulo *Guerra no exterior e Forças Armadas no Brasil: o governo Lula e os desafios à segurança nacional em 2023*, mostra que o governo Lula teve um início tensionado por conta do crescimento da extrema-direita. Além disso, setores conservadores tradicionais trataram de criar custos crescentes ao novo governo. Isso se manifestou no relacionamento com os militares ao longo de 2023, que continuaram dificultando, e com sucesso, o controle do poder civil sobre suas atividades.

Finalmente, o capítulo *Relações econômicas internacionais na mira*, mostra como o desafio do início do governo Lula III é requalificar a posição do país na divisão internacional de trabalho para retomar a árdua luta de superar gradualmente sua situação periférica, um objetivo e sonho dividido com os demais membros do chamado Sul Global.

Há variações entre as abordagens, mas todos os capítulos se voltam a examinar criticamente as posições do Brasil num cenário global instável, tenso e violento. Esperamos, com este livro, continuar a contribuir com o debate especializado sobre as relações internacionais do Brasil, assim como seguir promovendo a democratização do conhecimento sobre estes temas entre a comunidade não acadêmica e não científica.

Boa leitura!

América Latina aos pedaços

Nos dois primeiros mandatos do presidente Lula, as pautas principais da diplomacia brasileira eram integração continental e relações Sul-Sul. Duas décadas depois, o cenário é de uma América Latina fragmentada em governos de distintas orientações políticas, com destaque à extrema-direita. Até aqui não é clara a orientação principal da política externa

Acauã Alexandre José dos Santos, Aline Herrera Vasco, Ana Beatriz Aquino, Ana Claudia Paes, Audrey Andrade Gomes, Bruno Fabricio Alcebino da Silva, Caio Vitor Spaulonci, Bárbara Fasolin Koboyama, Felipe Firmino Rocha, Felipe Teixeira da Silva, Francisco Zupanovich, Gabriel de Mello Rodrigues, Gabriel N. Silva, Gabrielly Provenzano, Giovanna Furquim Moreschi, Geovanna Mirian, Gilberto Maringoni, Gustavo Mendes Almeida, Henrique Mario de Souza, Isabella Tardelli Maio, Ivan Cersosimo Valverde, Juliana Valente Marques, Julia Protes Lamberti, Laura do Espírito Santo Silva, Luiza Martins, Melissa Souza Jorge, Mônica Almeida Peña, Rafaela Castilho Miranda, Tatiane Anju Watanabe ¹

Introdução

“Lula montou um governo que não é de centro-esquerda, é um governo de centro-direita”. A frase não é de nenhum opositor ou militante de extrema-esquerda. Foi proferida pelo ex-ministro José Dirceu num seminário empresarial, dia 22 de abril de 2024, em São Paulo.

No dia seguinte, possivelmente pressionado por apoiadores do governo, Dirceu voltaria atrás, classificando a administração como de centro-esquerda.

A fala inicial do líder petista ajuda a entender melhor a orientação da coalizão que governa o Brasil. O desmentido joga luz na confusão que envolve uma gestão preche em idas e vindas, sinais ambíguos e duplo discursos. A impressão atinge em cheio a política externa. Ora Lula sinaliza aproximações com o eixo Moscou-Pequim, ora defende uma “frente ampla contra a extrema-direita” com países da OTAN. Ataca pesadamente o genocídio

¹ Pesquisadores e pesquisadoras do OPEB.

israelense em Gaza, mas mantém e aprofunda laços militares e comerciais com o Estado sionista.

Os cientistas políticos André Singer e Fernando Rigistsky, em artigo intitulado “O lulismo em câmara lenrta”, classificam o atual governo Lula como partidário da dinâmica de “fazer, no atacado, concessões à burguesia e, no varejo, buscar as brechas por meio das quais consiga beneficiar, em alguma medida, os segmentos populares”. A frase, com alguma licença poética, pode ser aplicada em outras regiões.

Temos assim uma disputa entre uma extrema-direita pura e dura, como Bolsonaro, Milei e Bukele, e um neoliberalismo envergonhado, como praticado pelos atuais governos progressistas.

Se a diplomacia envolve alto grau de pragmatismo, este deve se basear em algum programa mínimo. O grande problema da política externa de Lula III é justamente esse: não se sabe qual é o projeto que a embala.

Centro liberal e extrema-direita

Se formos sintetizar o ano político de 2023 na América do Sul, podemos começar por duas datas. Ele se iniciou com a exuberante festa de posse de Lula, em 1º de janeiro, e terminou com a eleição do ultradireitista Javier Milei à presidência da Argentina, em 19 de novembro. Os dois acontecimentos expressam uma síntese da disputa política global na região e a complexidade das tensões colocadas diante da política externa brasileira. Embora as forças ligadas ao centro e à centroesquerda governem países como Brasil, Chile, Bolívia, Colômbia e Venezuela, a direita e a extrema-direita ganha tração não apenas em disputas eleitorais e golpes, mas também em enfrentamentos na sociedade.

No caso brasileiro existe uma oposição hegemônica pela extrema-direita a bradar um programa máximo neoliberal, temperado pela chamada pauta de costumes, e de outro há o governo, formado por uma coalizão de centro, guiada por um neoliberalismo com leves marcas sociais e indefinições na área política. No âmbito estrito das relações internacionais, o Brasil desenvolve uma diplomacia declaratória a cargo do presidente da República, sem que se conheçam nitidamente seus objetivos tanto de curto quanto de longo prazo.

De um ponto de vista mais geral, se compararmos o primeiro ano da política externa da administração Lula III com a diplomacia de Bolsonaro, o

contraste é acentuado. A gestão alucinante de Ernesto Araújo e o reacionarismo manso de Carlos Alberto França, que dominaram o Itamaraty entre 2019-2022, saíram de cena. O bordão repetido pelo governo petista, de que “o Brasil voltou” surgiu como novidade nos primeiros meses, mas não expressa muito mais que um *slogan* de contornos vagos. As ambiguidades colocam em dúvida a existência de um projeto definido nos negócios estrangeiros, como se dizia antigamente.

Caso se tomem por base as diretrizes emanadas pela chapa vencedora antes da posse, perceberemos a ausência de um plano que vá além da retomada de linhas de duas décadas atrás. O exame do programa de campanha ou do relatório final do gabinete de transição governamental, divulgado no final de dezembro de 2022, pouco esclarece sobre o tratamento a ser dado a problemas concretos. A meta mais evidente era enfatizar o fim do isolamento internacional. Havia generalidades sobre temas relevantes, como “recuperar a política externa ativa e altiva”, “defender a integração da América Latina” e construir “uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo”.

Quem buscar esclarecimentos no discurso de posse do chanceler Mauro Vieira tampouco encontrará parâmetros claros para um mundo mais complexo do que aquele encontrado pelo Partido dos Trabalhadores em 2003. A retórica diplomática exalta platitudes, como “reinsere o Brasil em sua região e no mundo”, ou “atravessamos um momento [...] dos mais conturbados no cenário internacional”. Há apelos ao fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), esvaziada nos anos Bolsonaro. Mas o principal tema da política global no período, a guerra na Ucrânia e suas consequências planetárias, é tratado de passagem, como fator secundário.

Nos dois primeiros governos de Lula, a política externa – voltada prioritariamente para o Sul global – foi comandada por um triunvirato composto pelo ministro Celso Amorim, pelo secretário-geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães (1939-2024) e pelo assessor presidencial Marco Aurélio Garcia (1941-2017). Embora externassem visões complementares de um projeto que tinha nas relações Sul-Sul e na ampliação de parcerias globais, suas pedras de toque, em meio à agressividade da guerra ao terror embalada por Washington, as características de cada um eram únicas. Nas palavras do próprio presidente, por ocasião da morte de Garcia, em 2017, “As pessoas sabiam que quem falava em nome do Brasil era o Celso Amorim e que quem falava em nome do Lula, em nome do PT e pela periferia era Marco Aurélio”.

Guimarães, por sua vez, um intelectual nacionalista, exercia funções na chamada máquina do ministério, com pleno conhecimento político do

contexto geral em que atuava. Dos três, apenas Amorim segue em atividade, num mundo distinto daquele.

O mandato se iniciou com demonstrações exuberantes da diplomacia presidencial. Luiz Inácio Lula da Silva conduziu o país a reconquistar posição de destaque na defesa da sustentabilidade ambiental, na apresentação de propostas de paz para a guerra na Ucrânia, nas negociações do tratado Mercosul-União Europeia, na retomada de políticas e instituições de integração continental e em diversas oportunidades no âmbito do BRICS, do G20 e da Organização das Nações Unidas e se colocou de forma nítida contra o genocídio em Gaza cometido por Israel. Ao mesmo tempo, expôs as limitações internacionais de um país que não resolveu graves e antigos problemas internos. Isso se deu justamente quando o Brasil assumiu a presidência do Conselho de Segurança de ONU.

A grande equação a ser resolvida é como ter protagonismo num mundo em conflito sem ter uma política nacional de Defesa, sem uma indústria bélica autônoma, mantendo forças armadas subordinadas às estratégias da potência dominante, apresentando fortes tendências desindustrializantes e dando novamente curso a uma política econômica neoliberal que tolhe qualquer esboço desenvolvimentista?

Tentativa de retomada

O período compreendido entre a vitória de Lula, em 30 de outubro de 2022, e sua posse em 1º de janeiro de 2023 testemunhou uma ação decisiva do chamado gabinete de transição, que se comprometeu a eliminar os resquícios da administração anterior e a inaugurar um novo capítulo na história do Brasil, como o próprio presidente chegou a afirmar. A equipe de transição, composta por cerca de mil especialistas, representando o novo e o velho governo e a sociedade civil e dividida em 32 grupos de trabalho (GTs), completou, em um prazo de aproximadamente 30 dias, uma análise abrangente da situação do país. No que tange ao GT de política externa, a abordagem adotada fez um rápido diagnóstico do isolamento internacional proporcionado por Bolsonaro, mas não traçou nenhum objetivo futuro.

Em âmbito regional, o presidente Lula anunciou em seus discursos iniciais a reintegração do Brasil à União das Nações Sul Americanas (UNASUL) e à Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), bem como a reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

(OTCA). A normalização das relações com a Venezuela também foi considerada prioritária, corrigindo a estratégia de isolamento adotada por Bolsonaro e que a transformou em um ponto de disputa estratégica entre EUA, Rússia e China.

Praticamente em todas as áreas em que o Brasil havia desempenhado um papel de destaque no cenário global, como saúde, meio ambiente, mudança climática, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, questões sociais e integração regional, assim como nas relações com os países africanos e na cooperação para o desenvolvimento houve regressões no governo anterior.

A primeira atividade oficial de Lula, antes da posse, foi participar da COP 27, no Egito, onde reafirmou o compromisso com a proteção dos biomas, condenou a extração e o garimpo ilegal e defendeu medidas de combate à violência contra as populações indígenas.

A agenda comercial

O principal ponto da agenda comercial externa brasileira em 2023, na ótica governamental, seria o Acordo de Associação Mercosul – União Europeia. As primeiras iniciativas datam de 1999 e as negociações se prolongaram até junho de 2019, quando foi assinado. O acordo iria muito além de uma série de protocolos de livre-comércio e avançava em temas como compras governamentais, propriedade intelectual, proteção ao meio ambiente, marcos regulatórios, normas sanitárias, tarifas alfandegárias, entre outras. Empresas de um bloco poderão participar de concorrências públicas em outro.

Para o Mercosul, o acordo apresentava uma série de dilemas. Exportador de *commodities* e importador de bens industriais, o bloco sulamericano teria na queda de tarifas de importação a aceleração de uma dinâmica desindustrializante que remonta os anos 1980. O argumento de reciprocidade no mercado europeu é irreal. Indústrias de alta produtividade sempre levarão vantagem em relação a concorrentes menos competitivos. A abertura de compras governamentais poderia eliminar um vasto setor de pequenas e médias empresas que atendem demandas regionais variadas. Os impactos sobre a geração de empregos também seriam grandes. Do lado europeu, países em que a agricultura responde por parcela significativa da atividade econômica – como França, Alemanha, Itália e Espanha, entre outros – buscam restringir medidas de abertura comercial. Há um argumento mais geral por

parte da União Europeia (UE), que são os danos ambientais das atividades econômicas praticadas pelo Brasil nos anos Bolsonaro. O acordo abrangeria cerca de 25% da economia mundial e previa reduzir para zero as tarifas de importação de mais 90% de produtos de cada lado.

A negativa em fechar as negociações partiu da União Europeia, em especial da França. Temerosa de colocar em risco sua produção agrícola, diante da alta produtividade brasileira e argentina no setor, Emmanuel Macron tomou a frente da negativa em bater o martelo. O acordo, para utilizar uma expressão cara ao presidente Lula, é página virada.

Defesa nas mãos das potências

A ausência de uma política de Defesa coerente é um dos desafios estruturais mais evidentes que limitam o potencial do Brasil como protagonista global. O país possui Forças Armadas pouco competentes e descomprometidas com interesses nacionais e democráticos.

A falta de investimento em tecnologia e pesquisa é obstáculo significativo que impede o Brasil de se posicionar como um protagonista global. Embora o país possua uma base industrial diversificada e uma economia forte, a dependência de tecnologia estrangeira e a importação de produtos de alto valor agregado minam sua autonomia e competitividade em setores estratégicos. A promoção da pesquisa e desenvolvimento em áreas críticas, como ciência, tecnologia e inovação, é essencial para superar essa limitação.

Superar esses desafios requer uma abordagem abrangente, que envolva investimento em infraestrutura, tecnologia, regulamentações sólidas e estratégias de defesa eficazes. A promoção da cooperação internacional e parcerias com nações que compartilham interesses comuns, principalmente em via da integração regional, é outra estratégia importante para reforçar a soberania do Brasil em áreas críticas. A expansão de investimentos na área é incompatível com a atual política fiscal a cargo do ministério da Fazenda.

Lula busca retomar a liderança do Brasil em temas de governança ambiental. Na América Latina, isso ensejou a articulação de uma cúpula sobre a Amazônia com os membros da OTCA, realizada no início de agosto de 2023, em Belém. No mês seguinte, em seu discurso na abertura da Assembleia-geral das Nações Unidas, em Nova York, o presidente voltou ao tema. O mandatário enfatizou a responsabilidade dos países ricos do G20 nesses problemas. Ele ressaltou a necessidade de ações concretas para combater as mudanças no meio ambiente.

Baixo crescimento e tensões sociais

As perspectivas de desenvolvimento continentais, segundo o *Balanço preliminar das economias da América Latina e do Caribe*, lançado pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) em 14 de dezembro de 2023, mostravam-se preocupantes. “A atividade econômica [na região] continua exibindo uma trajetória de baixo crescimento. [...] Para 2024 se espera uma taxa inferior à de 2023, o que acentuará a dinâmica de desaceleração [...] e da criação de emprego”, mostra o documento. A situação deve-se, de acordo com o texto, à aplicação de “uma política [monetária] mais restritiva para controlar a inflação e à debilitação dos impulsos externos”, o que impacta a demanda interna de cada país. Para a Cepal, “A produtividade laboral [...] mantém sua dinâmica descendente e se afasta ainda mais dos níveis alcançados em 1980”. Ou seja, a forte desindustrialização na maioria dos países leva a uma regressão produtiva de quatro décadas, o que coincide com a crise das dívidas externas da periferia.

A expressão institucional da decadência econômica não é automática, mas quase sempre se expressa em instabilidades e riscos para a democracia. O esgarçamento de pactos de convivência na base da sociedade e a precarização dos mercados de trabalho causados pela adoção de políticas neoliberais de austeridade fiscal, deterioração de serviços públicos e queda de qualidade de vida para as maiorias empobrecidas levam a rápidas oscilações na opinião pública em diversas partes, que devem merecer estudos mais apurados.

Continente em ebulição

As disputas eleitorais de 2023 na América Latina apresentaram derrotas para setores democráticos e progressistas, como é o caso da Argentina e do Equador.

O cenário de crise socioeconômica e desesperança popular tem se mostrado propício para a propagação de movimentos da extrema-direita, com discursos salvacionistas, preconceituosos e falsos. A exaltação de um nacionalismo excludente e elitista e a criação imaginária de um inimigo comum – o comunismo, o gramscismo ou o globalismo – se coloca como instrumento complementar para atrair apoiadores de ideias extremistas.

É possível encontrar alguma lógica entre a eleição de um bufão na Argentina, o aumento desmesurado da violência no Equador, a rejeição

popular de dois projetos opostos de Constituição no Chile, uma tentativa de golpe no dia da posse do novo presidente da Guatemala e os sinais ambíguos do governo brasileiro diante dos organizadores de uma violenta intentona antidemocrática, entre outras turbulências regionais? Ou numa frase: há pontos comuns na ofensiva da extrema direita em vários países da região?

É possível que haja, por existirem condições objetivas semelhantes em vários países, como desindustrialização, baixo crescimento e ausência de políticas de desenvolvimento. Em graus diferenciados e com características particulares, todos os países da região aplicam intermináveis políticas de ajuste fiscal, que tendem a retrair o crescimento econômico, tirar de cena projetos de desenvolvimento e ampliar a precarização dos mercados de trabalho, aumentando tensões sociais. Na Argentina e no Brasil, países que lograram notáveis níveis de industrialização na segunda metade do século passado, o fantasma da regressão produtiva se tornou palpável.

As consequências de decisões que afetam profundamente a qualidade de vida das populações são imediatas na esfera institucional, frequentemente provocando reviravoltas políticas bruscas. Não à toa, candidatos que jamais seriam levados a sério em outros tempos, com defesa aberta da repressão e de comportamentos ditatoriais, colhem sucesso nas urnas.

Rota incerta

Ao contrário do panorama do início do século, quando a entrada da China no mercado mundial, com sua alta demanda por *commodities* gerou quase uma década de prosperidade na periferia (2004-14), a economia internacional tende a se desacelerar, com fortes sinais de estagnação em partes da Europa.

Fragilidades estruturais nos países menores e pressões fiscalistas e antidesenvolvimentistas por parte de hipertrofiados sistemas financeiros colocam quase todos os governos da região em questão. A emergência do neofascismo na região surge como ameaça à democracia, num período em que uma onda neoliberal muito mais agressiva que a vivida nos anos 1990 afronta não apenas o caráter público do Estado, como o próprio funcionamento da democracia. Com isso, vários organismos de integração regional passam a ser atacados, gerando um preocupante quadro fragmentário no continente.

A trajetória do Mercosul, por exemplo, é marcada por uma série de mudanças de viés político. O bloco foi criado no início dos anos 1990, com

uma agenda neoliberal, que tinha como objetivo estabelecer a liberação das tarifas entre os países-membros. A partir da década seguinte, a política de integração muda com o estabelecimento de outros compromissos políticos e sociais.

Posteriormente, com a ascensão de governos de direita e de extrema-direita na região, o bloco se enfraquece.

A reconstrução da Unasul

A União das Nações Sul-Americanas é uma organização intergovernamental, fundada em 2008 sob forte liderança do Brasil. A Unasul tinha a integração econômica secundarizada diante da função de se constituir como um fórum de governança regional, priorizando o diálogo político, políticas sociais, educação, energia, infraestrutura, defesa etc.

Apesar das diferenças políticas, vários programas de cooperação foram realizados, entre os quais se destaca a IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana.

O papel em que a Unasul mais se destacou foi na gestão de diversas crises no continente, o que a tornou a interlocutora válida para a região, deslocando a OEA desse papel.

A Unasul também foi enfraquecida pela chegada de diversos governos de direita ao continente. O fim do *boom* das commodities, em 2014, e a mudança do ciclo político na América Latina reduziram seu alcance. Nesse contexto, dá-se a decisão de Bolsonaro de deixar o bloco em março de 2019, no mesmo dia em que o governo boliviano anunciou que lhe dava a presidência interina da entidade.

A volta à CELAC

A CELAC surgiu em 2011 como um mecanismo de articulação para toda a América Latina e o Caribe. O Brasil integra o organismo desde a sua fundação. Em janeiro de 2020, Jair Bolsonaro decide retirar o Brasil da entidade sob a alegação de que “dava destaque a regimes não democráticos”.

Lula tem a clara intenção de fortalecer organismos multilaterais regionais, tentando superar as diferenças ideológicas que levaram ao isolamento diplomático do país durante a presidência anterior. Mas os problemas contra a integração se fortaleceram em 2023. O principal deles surgiu na Argentina.

Motosserra argentina

O caso mais reluzente do êxito da extrema-direita em 2023 é o da Argentina e por isso merece mais espaço aqui. Ali surgiu mais uma figura que se apresenta como *outsider* na política institucional – apesar de ter sido deputado nacional, a exemplo de Jair Bolsonaro, no Brasil –, cujo programa máximo implica demolir, serrar, vender ou jogar fora pedaços do Estado. Javier Milei tornou-se a válvula de escape para uma população exaurida por anos de sobressaltos econômicos sem fim, patrocinados por governos de centro.

Sua eleição representa uma derrota histórica para a democracia do país, exatos quarenta anos após o fim da ditadura militar (1976-83). Para as camadas populares é a combinação de ilusão e tragédia transformadas em poderosa força política. O duce da motosserra é apelidado de “libertário” por uma mídia complacente, numa vaga alusão aos rebeldes franceses de 1968, que à época mereciam o mesmo qualificativo. A coreografia catártica da nova extrema-direita é a da rebelião contra “as castas”, “a mentira” e “os políticos”, prometendo terra arrasada como solução de todas as crises e passaporte para a prosperidade.

O pacote de 664 artigos, apresentado publicamente 12 dias após a posse e denominado Lei Ônibus, daria ao eleito poderes que se aproximam aos de uma constituinte. As intervenções por decreto incidem nas áreas política, econômica, financeira e social e mudam diretrizes estatais de segurança, defesa, energia, tarifas, direitos trabalhistas, saúde e inúmeras outras, implicando privatizações a granel e demissões em massa de funcionários públicos. As promessas de dolarização da economia, de desmonte da maioria dos ministérios e a perspectiva de extinção do Banco Central acarretam mudanças estruturais no funcionamento da máquina pública.

Evidentemente, o cartapácio não foi elaborado nos 12 dias que separaram a posse do novo presidente e sua apresentação ao grande público, em rede nacional. O favorecimento explícito a grandes corporações – com destaque nominal para a Star Link, de Elon Musk – mostra que a probabilidade maior é que o programa tenha sido produzido por *think tanks* poderosos, com ramificações transnacionais, ao longo de vários meses. A agressividade do candidato durante a campanha e a apresentação em bloco das medidas, de maneira a impactar a opinião pública e colocar opositores na defensiva são típicos do que a jornalista canadense Naomi Klein definiu há duas décadas como “doutrina do choque”.

Milei terá êxito em suas investidas? Difícil dizer, num país castigado pela decadência econômica quase inexorável há pelo menos meio século e marcado por maciços protestos populares.

O *showman* do neofascismo é fruto do caos produzido pela crise inflacionária e descontrole cambial, aliado à impotência oficial anterior para realizar intervenções em uma economia endividada em dólar e com sérias dificuldades de acesso ao mercado internacional de crédito, desde a moratória de parte de sua dívida externa, em 2005.

A pobreza no país passou de 49,5% em dezembro de 2023 para 57,4% em janeiro de 2024, atingindo 27 milhões de pessoas, segundo o relatório *Argentina siglo XXI: deudas sociales crónicas y desigualdades crecientes: perspectivas y desafíos*, lançado pelo Observatório da Dívida Social Argentina, em fevereiro de 2024.

A falta de perspectivas espalha-se entre a juventude. Em outubro de 2021, uma pesquisa realizada pela Universidade Argentina da Empresa (UADE) constatou que 75% dos jovens entre 16 e 24 anos desejava sair do país.

A Argentina depende quase exclusivamente das exportações para internalizar dólares necessários ao equilíbrio de suas contas. Sem moeda forte disponível, a proposta de dolarização mostra só ser factível com uma megadesvalorização do peso, retirada de todos os subsídios da economia – o que pode quintuplicar os preços de energia elétrica, por exemplo –, forte arrocho salarial e aumento do desemprego. São medidas possíveis apenas com uso de forte repressão e redução dos espaços democráticos.

Luta entre a esquerda, na Bolívia

No início de outubro de 2023, ocorreu o congresso do Movimiento al Socialismo (MAS), no departamento de Cochabamba, na Bolívia. Um dos temas em destaque foi a definição do candidato que representará o partido de centroesquerda na próxima eleição, em 2025. Alegando falta de representatividade de movimentos sociais, o atual presidente, Luis Arce, decidiu não comparecer.

A conduta indica uma tentativa de esvaziar a conferência em que Evo Morales se colocou como potencial candidato a voltar ao Palácio Quemado, sede do governo. Para quem examina de fora, o resultado surpreende: a decisão principal foi expulsar Arce do partido.

A Bolívia viveu um violento golpe de Estado em 2019, que colocou no poder Jeanine Áñez, parlamentar que se autoproclamou presidenta, com

apoio da direita e da extrema-direita. Evo Morales renunciou ao cargo e partiu para o exílio. Em outubro do ano seguinte, após intensas pressões populares, foram realizadas novas eleições, vencidas por Arce, do mesmo partido que Morales.

O período em que Evo Morales esteve na presidência da Bolívia foi marcado por importantes conquistas econômicas, sociais e culturais, além de solidificação da soberania boliviana perante seus recursos naturais

A fundação do (MAS) na Bolívia representa um ponto de virada na história política do país, consolidando um partido de origem popular, na tradição da Revolução Boliviana de 1952, que derrubou um governo das oligarquias e levou ao poder uma coalizão nacionalista, por breve período. No entanto, suas fraturas internas podem comprometer a realização de uma candidatura presidencial unitária.

Chile: progressismo e ajuste fiscal

O caso chileno merece atenção oficial. Ali, a população rejeitou duas propostas de Constituição, uma de esquerda e outra de direita. O país saiu de um governo liberal na economia e repressivo na política, com Sebastián Piñera, e elegeu em dezembro de 2021 uma gestão que busca – ainda que de forma hesitante – atender demandas sociais imediatas.

Em setembro de 2022, após mais de uma centena de constituintes eleitos apresentarem uma nova proposta de Constituição ao país, ocorreu o inusitado. A população rejeitou, em consulta popular, a proposta de nova Carta, articulada por uma maioria de centoesquerda, com uma diferença acachapante: 62,55% contra e 37,45% a favor. Vitória da extrema-direita local, após intensa campanha midiática.

Pouco mais de um ano depois, em dezembro último, uma nova proposta constitucional, redigida por uma maioria congressual conservadora, também foi rejeitada num placar de 55,76% contrários e 44,24% a favor. Ou seja, a sociedade repeliu tanto a proposta mais à esquerda, quanto a de direita. O motivo desse vai e vem ainda não é claro. Há pistas.

O dirigente comunista italiano Antonio Gramsci (1891-1937) chamava situações de dualidade de poder, quando nenhum dos lados consegue se impor politicamente, de “empate catastrófico”. Trata-se de quadro para lá de instável, sem duração ou extensão definida a priori, nos quais os rumos da sociedade podem ir para qualquer lado, a depender da evolução de acontecimentos por vezes fortuitos.

O governo Boric comandará o país até 2026 e sobrevive em situações de tensões crescentes.

Embates acalorados na Colômbia

Gustavo Petro revelou-se o mais ousado líder de centroesquerda continental em 2023, na Colômbia. O presidente eleito no ano anterior, por uma coalizão progressista, mudou subitamente seu ministério no final de abril de 2023. Diante de votos contrários no Legislativo a projetos oficiais por parte de agremiações que participam do governo, o mandatário virou a mesa. Pediu a renúncia de todos os ministros e trocou sete titulares. A lista inclui José Antonio Ocampo, ex-professor na Universidade de Colúmbia e uma espécie de fiador do governo junto ao mercado internacional. Entre as reformas, a mais sensível é a do sistema de saúde, que visa eliminar intermediários privados nas redes públicas de pronto-atendimento.

Petro colocou seu mandato em risco, numa disputa de poder entre o Estado e grandes interesses privados. Sua taxa de aprovação caiu de 40% em fevereiro para 35% na metade de abril de 2023, segundo o instituto Invanmer. A maioria parlamentar anterior reduziu-se a cerca de 20% nas duas casas legislativas. Em fevereiro de 2024, a taxa de aprovação se manteve no mesmo patamar.

Petro atuou de forma ousada diante de obstáculos semelhantes aos que ameaçam outros governantes progressistas da região. Os constrangimentos são representados por ameaças da direita e da extrema direita, por reformas regressivas e privatizantes e pela queda acentuada da qualidade de vida da população, após três anos de pandemia e de efeitos da guerra na Ucrânia.

A Colômbia, juntamente com a Venezuela, é o único país sulamericano que não atravessou períodos de ditaduras militares nos anos 1960-80. No entanto, a extrema brutalidade de governos pretensamente democráticos deu lugar a uma oposição armada e também violenta, materializada em grupos de guerrilha rural. A partir dos anos 2000, a extrema direita personalizada em Alvaro Uribe chega ao poder decidida a eliminar a guerrilha sem medir a extensão da própria violência. O uribismo se tornou sinônimo do radicalismo de direita no país.

Uribe foi acusado de violações de direitos humanos e o uribismo manteve-se no poder até 2022. Após uma profunda crise econômica, a centro-esquerda chegou ao poder, em 2022.

Equador: o rei da banana no poder

Mais ao norte, no Equador, a chegada da extrema-direita ao poder nas eleições foi impulsionada fundamentalmente pela escalada da violência. O assassinato à luz do dia do candidato à presidência Fernando Villavicencio em 9 de agosto de 2023, 11 dias antes do primeiro turno das eleições, coroou uma campanha marcada pela escalada da criminalidade. Em 2017, último ano do governo Rafael Correa, o número de homicídios era de 5,8 por 100 mil habitantes. Em 2022, a taxa quase quintuplicara, alcançando 25,9, segundo dados compilados pela fundação estadunidense InSight Crime.

A escalada é motivada por uma multiplicidade de fatores, entre eles a inclusão do país na rota internacional dos grandes cartéis colombianos, peruanos e mexicanos do narcotráfico. Segundo o Relatório Mundial de Drogas de 2022, divulgado pela ONU, o Equador foi o terceiro país do mundo com mais apreensões de substâncias ilícitas e se tornou polo articulador do tráfico para os Estados Unidos e a Europa. A tais fatores, some-se o desmonte de vários mecanismos estatais de controle em favor de empresas de segurança privada, a infiltração do crime nas estruturas do Estado e o aumento da pobreza e da exclusão social, impulsionados pela queda dos preços internacionais do petróleo, um dos principais itens da pauta de exportação, entre 2014-16. Além disso, o PIB se contraiu quase 7% durante a pandemia. A economia dolarizada desde 2000 também entra nessa equação, ao facilitar a lavagem de dinheiro de atividades ilegais. Aqui, o desespero social também se tornou combustível político eficiente.

A campanha para o segundo turno foi caracterizada pelas promessas brutais do vitorioso Daniel Noboa, 36 anos, nascido em Miami e membro da família mais rica do país. A fórmula é conhecida: declarar guerra à criminalidade, com uso do Exército, mudanças legais e políticas de encarceramento em massa.

El Salvador: criminalidade e Estado de exceção

O modelo de Noboa é outro jovem mandatário, Nayib Bukele, presidente de El Salvador desde 2019. Rico, informal e com cinco milhões de seguidores no TikTok – num país de 6,3 milhões de habitantes –, Bukele se apresenta como “o ditador mais cool do mundo”.

O qualificativo tem razão de ser. Diante do domínio de gangues e descontrole na área de segurança, o presidente governa em Estado de exceção e dá carta branca às forças de segurança em suas ações pelo país. Sua obra mais vistosa é uma megapenitenciária com capacidade para 40 mil detentos, localizada a 74 km da capital. No edifício não existem pátios, áreas externas para recreação ou banho de sol e nem espaços conjugais ou familiares, situação que transgride as Regras Mínimas para o Tratamento de Detentos, definidas pela ONU em 2005.

El Salvador se tornou um dos países com a maior taxa de encarceramento do mundo: mais de 70 mil detidos/as. A cifra equivale a cerca de 1% dos habitantes. A maioria dos capturados não teve direito ao devido processo legal e muitos relataram abusos e violências físicas praticadas pela polícia. Segundo a principal organização de defesa dos direitos humanos do país, Cristosal, desde março de 2022, pelo menos 153 pessoas morreram enquanto estavam sob custódia do Estado, quase metade destas com violência. Fontes oficiais alardeiam que em 2022, houve uma redução de 57% do número de assassinatos em comparação com o ano anterior. Apesar disso, a oposição é duramente reprimida, a mídia independente é perseguida e a repressão estatal se volta majoritariamente contra os pobres.

Há uma simetria constante no governo Bukele: a redução da criminalidade se dá com correspondente diminuição dos espaços democráticos. Mesmo assim, o presidente foi reeleito em fevereiro de 2024 com 83% dos votos válidos. A combinação entre violência do aparato de segurança e votos é clara há tempos em alguns estados brasileiros, como Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia e pode se espalhar pelo continente como sinal distintivo da extrema-direita. O enfrentamento da onda de violência que explodiu na segunda semana do ano nas principais cidades do Equador suscitou inédita união nacional em favor do endurecimento repressivo, que alcançou o ex-presidente Correa, partidos de oposição e até organizações populares. O padrão Bukele atinge novo patamar.

Paraguai

A política do Paraguai é marcada por um embate hegemônico entre duas agremiações. De um lado está o Partido Colorado, fundado em 1887, e responsável por um dos regimes mais violentos da América Latina, a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Com exceção do governo de Fernando

Lugo (2008-2012), deposto por um golpe parlamentar um ano antes de terminar o mandato, o Colorado está no poder desde 1947. Do outro lado da disputa está o Partido Liberal, fundado em 1978 como oposição à ditadura, com um discurso também neoliberal.

Em abril de 2023, Santiago Peña do Partido Colorado, derrotou seu adversário liberal, Efraín Alegre, com 42,7% dos votos, perpetuando a hegemonia colorada. No entanto, o que realmente chamou atenção nessa eleição foi o candidato da extrema direita, Paraguayo “Payo” Cubas, que mesmo com diversas declarações xenofóbicas e anti-institucionais alcançou significativos 22% dos votos, indicando uma ascensão da extrema direita no país.

Peru

O Peru vive há mais de uma década um quadro de decomposição institucional sério. Em 2021, o país elegeu Pedro Castillo, professor e sindicalista de esquerda, a presidência da República. Após um ano e meio de crises recorrentes e sem base social definida, Castillo tentou uma manobra desesperada para se manter no poder: valeu-se de um artifício constitucional – destituir o Congresso e convocar novas eleições – no início de dezembro de 2022. Sem força política, foi derrubado.

Estranhamente, a primeira manifestação pública da equipe que assumiria o Itamaraty foi uma nota emitida dez dias após a vitória de Lula, diante da destituição de Castillo. A situação embutia certa dose de confusão. Eleito pela esquerda, Castillo enfrentou ao longo de um ano e meio uma feroz oposição da maioria congressual de direita e de extrema-direita. Em 9 de dezembro de 2022, valeu-se da prerrogativa constitucional de destituir o Congresso e chamar novas eleições, a partir de seguidas derrotas no parlamento. Sem força política, sofreu um *impeachment* e foi preso. Virada de mesa articulada por diversas facções de direita. Seguiu-se brutal repressão aos setores populares.

A nota do governo eleito saudava e desejava êxito à vice de Castillo, Dina Boluarte, que assumiu o poder em seu lugar. A nota aparenta desconhecer a legalidade da ação presidencial e de onde partiu o golpe. Posições mais cautelosas tomaram os governos do México, Colômbia, Bolívia e Argentina.

No mérito o que Castillo fez não foi um golpe, mas uma prerrogativa constitucional. Vigora lá um semiparlamentarismo, sem primeiro-ministro, no qual o Congresso pode quase tudo, de aprovar ou não ministros a decretar

impeachment por motivos absolutamente subjetivos (“incapacidade moral”, por exemplo). De outra parte, o presidente pode, em determinadas condições, dissolver o Congresso e convocar novas eleições. Tem de ter força para isso, o que Castillo definitivamente não tinha.

Venezuela, petróleo e rumo incerto

Ao longo de quase todo o ano de 2023, a vida política venezuelana girou em torno das eleições presidenciais do ano seguinte. Será a oitava e mais difícil disputa para o bolivarianismo, desde que Hugo Chávez sagrou-se nas urnas pela primeira vez, em 1998. Os sinais de desgaste da coalizão governista são claros.

Os enfrentamentos políticos internos das últimas décadas foram marcados pela pouca sutileza com que o chavismo usou a máquina pública em seu favor e pela baixa tradição democrática oposicionista.

De acordo com o FMI, o Produto Interno Bruto de 2023 foi de US\$ 102,3 bilhões, cerca de um sexto do PIB do estado de São Paulo. Depois de alcançar US\$ 372 bilhões em 2016, o indicador afundou até US\$ 44 bilhões em 2020. A inflação literalmente destruiu a moeda nacional ao bater 65 mil por cento em 2018. Diante dessa magnitude, os atuais 100% anuais aparentam indicar momentos de calma. Segundo a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), há mais de 7,7 milhões venezuelanos fora do país, diante de uma população residente de 28 milhões.

Navegando em águas revoltas, o presidente Maduro tentou uma patriotada no segundo semestre de 2023, para galvanizar a opinião pública em seu favor. Colocou no centro da agenda nacional a reivindicação de uma área de 160 quilômetros quadrados, rica em petróleo e outros recursos naturais, localizada no interior da vizinha Guiana. A demanda remonta à confusa delimitação de fronteiras após o fim do domínio espanhol na região, há dois séculos.

O antigo vice-reinado de Nova Granada se fragmentou nos atuais Panamá, Colômbia, Equador e Venezuela, após breve tentativa de mantê-los unificados. Logo em seguida, Simón Bolívar (1783-1830) acusou a Guiana, única colônia britânica da região, de se apossar de Essequibo, então pertencente à Venezuela. A controvérsia só seria resolvida em 1899, por um tribunal arbitral supostamente neutro, reunido em Paris. Era composto pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Rússia, sem a presença de representantes de Caracas. De lá para cá, a exigência pela devolução do território uniu todas as forças do espectro político local.

Em dezembro de 2023, Maduro convocou um plebiscito, no qual 95% dos eleitores aprovaram anexação do território. Cinco meses depois, o presidente sancionou lei considerando a região parte da Venezuela, numa artificial radicalização de posição.

Se historicamente a demanda tem lógica, politicamente tumultua um cenário para lá de tenso. O caso guarda parentesco com a justa reivindicação argentina pelo arquipélago das Malvinas, ocupado pela mesma Grã-Bretanha desde 1840. Em 1982, já em seus estertores, a ditadura local tentou se apossar militarmente das ilhas, na velha tática de unir a nação contra um inimigo externo. Foi derrotada numa breve guerra que acelerou seu fim. Os próximos passos do presidente venezuelano são uma incógnita.

O país vive em grave crise econômica desde pelo menos 2014, quando uma baixa histórica nos preços internacionais do petróleo levou o barril a desabar de US\$ 105 no ano anterior para menos de US\$ 30. Detalhe: o produto representa cerca de 95% do valor anual das exportações. A produção caiu de 3,1 milhões de barris diários em 2010 baixou para 367 mil dez anos depois, de acordo com a Opep. As condições de vida internas pioraram com seguidas investidas dos governos Obama e Trump. A Venezuela foi alvo de mais de 150 medidas de sanções econômicas emitidas pelos EUA, Canadá, União Europeia e Reino Unido.

A situação mudou a partir da deflagração da Guerra da Ucrânia, em fevereiro de 2022. Um cerco econômico impediu a Rússia de comercializar seu petróleo e gás. Diante de restrições na oferta, os preços internacionais de energia explodiram.

Na busca por novos fornecedores, o Departamento do Tesouro dos EUA anunciou, em novembro de 2022, uma licença para o retorno das operações da Chevron – gigante do ramo energético – na Venezuela, suspendendo parte das sanções. Os dois governos acabaram por acertar a volta dos Estados Unidos como grande comprador do petróleo caribenho. A iniciativa permitiu uma rápida melhoria econômica interna à Venezuela.

O passo seguinte envolveu negociação mais complexa. Em 17 de outubro de 2023, governo e oposição sentaram-se à mesa e fecharam em Barbados uma série de acordos mediados pela Noruega e apoiados por vários países, entre eles o Brasil. Acertou-se a libertação de lideranças oposicionistas presas e a suspensão parcial de várias sanções impostas por Washington, a partir da combinação de que as eleições seriam livres, limpas e sem restrições para a oposição.

No entanto, uma confusa sucessão de acontecimentos implodiu os acordos. Em 26 de março, o principal nome da oposição, a engenheira e ex-deputada Maria Corina Machado (2011-14) não conseguiu registrar seu nome para as eleições, bem como o de sua substituta, Corina Yoris. Próxima ao ex-presidente George W. Bush, Machado foi acusada de receber dinheiro de entidades dos Estados Unidos para desenvolver ações golpistas na Venezuela. Em 26 de janeiro último, o Tribunal Supremo de Justiça já havia cassado seus direitos políticos por 15 anos. A partir daí os Estados Unidos consideraram rompidos os acordos de Barbados e anunciaram o restabelecimento de sanções. Governos do Brasil e Colômbia criticaram o governo venezuelano. Mesmo entre o progressismo há diferenças no continente.

A fragmentação como marca dos tempos

Ao contrário da chamada “onda rosa”, conjunto de governos progressistas da América do Sul, eleitos entre 1998 e 2014, quando a pauta regional era marcada por propostas de integração, a safra de administrações continentais na terceira década do século XXI tem em comum a fragmentação e a falta de unidade. É um cenário muito mais complexo do que o anterior, marcado pelo incremento das tensões mundiais a partir da guerra na Ucrânia e do genocídio sionista em Gaza, que realinham as posições das grandes potências.

Assim, a política externa dos Estados Unidos, voltada principalmente à Guerra ao Terror nos anos 2000, agora busca interferir de forma aberta no continente.

Nesse quadro, a ação externa reserva pouco espaço para ambiguidades ou hesitações. As relações exteriores, que se destacaram em tempos menos atribulados, mostram seus limites no terceiro mandato do presidente Lula. Impulsionado por uma diplomacia declaratória e dificuldades no front interno, cedendo a pressões da alta finança, dos militares, da grande mídia, de fundações empresariais e pouco disposto a entrar em bolas divididas, o Brasil perde impulso em sua ação global, em especial no continente. Isso, apesar dos avanços em relação aos anos Bolsonaro.

Até aqui não se conhecem claramente as linhas mestras de nossa política externa. Ela parece mimetizar cada vez mais um pragmatismo rebaixado observado na política doméstica. Mais do que limitações objetivas, trata-se de opções políticas racionais realizadas pela coalizão que governa o país.

O retorno do Brasil à África e a ampliação do BRICS

O retorno do Brasil à cena global é conduzido em um cenário distinto daquele de 20 anos atrás, o que leva o país a repensar as suas estratégias para o continente africano mediante um contexto em que as potências internacionais, através de diferentes agendas, disputam espaços para estabelecer influência política e econômica

Gabriela Dias da Silva², Gustavo Alves Daniel³,
Carlos Eduardo Ramos Sanches⁴, Gabriel de Castro Soares⁵,
Wilson Gregório da Silva⁶, Mohammed Nadir⁷, Flavio Thales Ribeiro Francisco⁸

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência provocou claramente realinhamentos nas agendas internacionais do Brasil. No caso das relações do país com o continente africano, foi retomada a aproximação que havia sido arquitetada a partir do primeiro mandato do presidente na década de 2000. Naquele momento, vários programas de cooperação técnica foram afirmados e o Brasil aumentou gradualmente as suas relações comerciais com os países do continente. A África, como um todo, era tratada como um espaço estratégico em que o país poderia mobilizar apoio para e se projetar como um ator importante do Sul Global no sistema internacional. Esse processo levou em consideração desde a operação de empresas brasileiras na construção de infraestrutura até a institucionalização de programas de integração como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

2 Discente de graduação da Universidade Federal do ABC.

3 Discente de graduação da Universidade Federal do ABC.

4 Discente de graduação da Universidade Federal do ABC.

5 Discente de graduação da Universidade Federal do ABC.

6 Discente de graduação da Universidade Federal do ABC.

7 Professor Dr. do Bacharelado de Relações Internacionais da UFABC.

8 Professor Dr. do Bacharelado de Relações Internacionais da UFABC.

No entanto, com o fim do governo de Lula, que foi marcado por uma diplomacia presidencial consistente, o engajamento com o continente diminuiu, já no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, a estrutura de representação brasileira na África foi reduzida. A agenda para o continente africano, a partir da presidência de Michel Temer foi tratada como um compromisso meramente ideológico que deveria ser desmontado e substituído por ações pragmáticas. Tal movimento significava que o Brasil deveria abrir mão do protagonismo no Sul Global e reavivar as suas relações com os países do Norte. Com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, a agenda para o continente perdeu toda a sua natureza estratégica. O Brasil passaria a revelar internacionalmente as posições ideológicas do presidente e se alinhar a figuras como Donald Trump, naquele momento o principal representante da extrema-direita em termos globais.

O período de desengajamento brasileiro, no entanto, foi acompanhado de novas dinâmicas no continente africano. A China aprofundou a sua presença com investimento em infraestrutura para incrementar as relações comerciais com os africanos, sobretudo a produção e extração de commodities relacionadas à segurança energética e alimentar. A Turquia, seguindo o exemplo chinês, também passou a fazer investimento de capitais, apoiando a presença de construtoras turcas e promovendo a cooperação técnica na área de defesa, tendo como base a venda de drones. Os Estados Unidos, que continuam a considerar algumas áreas do continente como espaços de insurgência, apostou em uma agenda contraterrorista. Já a Rússia apresentava uma agenda controversa com investimentos e apoio militar, mas com a presença de um ator privado: o Grupo Wagner, formado por mercenários que atuavam em conflitos locais e participaram de Golpes de Estados.

O “retorno do Brasil” é conduzido em um cenário distinto do de 20 anos atrás, o que leva o país a repensar as suas estratégias para o continente mediante um contexto em que as potências internacionais, através de diferentes agendas, disputam espaços para estabelecer influência política e econômica. Além disso, Egito e Etiópia ingressaram no BRICS identificando no grupo uma força contra hegemônica às agendas das potências europeias e os Estados Unidos, propiciando uma estrutura alternativa à Ocidental para questões econômicas e políticas em um sistema internacional multipolar.

Lula no continente africano

A retomada de relações do Brasil com países do continente africano constava como proposta nas diretrizes do plano de governo da Coligação

Brasil da Esperança, vitoriosa no pleito eleitoral de 2022 e que atualmente constitui o Poder Executivo Federal (DIVULGANDO CONTAS, 2022). O ponto nº 100 do documento denominado Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil 2023-2026, rememora iniciativas já executadas durante os dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente do Brasil (2003-2010) e dá continuidade à agenda de Cooperação Sul-Sul coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores via Agência Brasileira de Cooperação (PARTIDOS DO TRABALHADORES, 2022).

A visita presidencial a Cabo Verde no dia 19 de julho de 2023 marcou posição no que se refere ao objetivo de retomar influência na região (EXPRESSO DAS ILHAS, 2023). Ambos os países são signatários de acordo bilateral em matéria de Cooperação Técnica e Científica desde 1977 através do Decreto 85.545/1980 com vistas ao auxílio mútuo em diversos setores, e que segundo o Relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional do biênio 2017-1018, destacam-se as medidas de cunho hospitalar, tal qual o auxílio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para a implementação do Instituto Nacional de Saúde de Cabo Verde (INS-CV) (IPEA, 2020). Durante encontro com o homólogo cabo-verdiano José Maria Neves, o chefe de Estado brasileiro declarou:

A verdade é que o Brasil ficou afastado do mundo durante os últimos seis anos e da África também ficou afastado muito tempo. E eu quero recuperar essa relação com o continente africano, porque nós, brasileiros, fomos formados pelo povo africano. A nossa cultura, a nossa cor, o nosso tamanho é resultado da miscigenação entre índios, negros e europeus. (BRASIL, 2023).

No segundo compromisso exterior em África, Lula fez-se presente na África do Sul, em 21 de agosto, para a 15ª Cúpula de Chefes de Estado do BRICS, evento conduzido pelo líder sul-africano Cyril Ramaphosa e que discutiu a ampliação do bloco através da adesão de novos países, medida apoiada pelo Presidente brasileiro (PLANALTO, 2023). Ao fim da cúpula, foram aceitos 6 novos membros, dentre eles Etiópia e Egito (BBC, 2023). Bem como no caso de Cabo Verde; Brasil e África do Sul detém acordo de cooperação através do Decreto 4.824/2003. De acordo com dados publicados pela Empresa Brasileira de Turismo, os sul-africanos ocuparam o segundo lugar dentre turistas do continente africano que mais visitaram o Brasil em 2023, contabilizando 8.834 entradas, superados apenas pelos angolanos, com

13.488 vistos emitidos no mesmo período (EMBRATUR, 2023). A articulação do BRICS para a continuidade da Cooperação Sul-Sul é de suma importância dada a sua significância econômica e, portanto, constitui um dos canais seguros para promover a reaproximação brasileira das lideranças africanas.

Em 25 de Agosto, Lula realizou o maior movimento de cooperação bilateral dentre todas as viagens que realizou ao continente africano no ano de 2023. Foi em Luanda, capital de Angola, junto do presidente João Manuel Gonçalves Lourenço que realizou a assinatura de sete compromissos acerca de educação, saúde, turismo, agricultura, recursos humanos, exportações e apoio a pequenas e médias empresas (CIPRA, 2023). O novo acordo soma-se ao Decreto 99.559/1990, que rege a cooperação entre os dois países. No encerramento da visita, Lula manifestou interesse na abertura de um consulado-geral brasileiro em Angola (AGÊNCIA BRASIL, 2023). A motivação seria o elevado número de brasileiros que residem no país, um total de 27.000 pessoas segundo o relatório Comunidades Brasileiras no Exterior, que considera dados do ano de 2022 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

A jornada governista teve termo em 26 de Agosto, na 14ª Conferência de Chefes de Estado e Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em São Tomé, capital de São Tomé e Príncipe, onde novas medidas de cooperação foram anunciadas, com especial enfoque nas áreas de segurança alimentar, saúde e ciência e tecnologia (AGÊNCIA GOV, 2023); dando continuidade ao disposto no Decreto 95.943/1988 que versa sobre as relações bilaterais entre os dois países. Em discurso proferido durante a reunião, o presidente brasileiro fez alusão à um eventual retorno do programa Mais Alimentos, direcionado para pequenos produtores (IG, 2023) e, aproveitando-se do caráter lusófono do encontro, comprometeu-se com a busca pelo reconhecimento da Língua Portuguesa como idioma oficial das Nações Unidas junto à António Guterres, atual Secretário-geral das Nações Unidas e ex-Primeiro-Ministro de Portugal (EXPRESSO, 2023).

Já em um cenário em que Egito e Etiópia já foram incorporados como membros do BRICs, o presidente brasileiro fez a sua viagem internacional em 2024 para os dois países, já pensando em parcerias econômicas, políticas e culturais. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores da República Árabe do Egito, o aprimoramento das relações diplomáticas com o Brasil se deu com a instauração da República do Egito em 1953. Naquele ano, a representação diplomática brasileira no Cairo ascendeu à condição de Embaixada, consolidando a estrutura jurídica que catalisou as iniciativas de cooperação bilateral. Desde 1973 os países são signatários de um Acordo de Cooperação

Técnica e Científica via Decreto 38/1973. Um episódio de particular destaque nesse contexto foi a visita inaugural do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Chefe de Estado do Brasil, ao Egito em 2003. Esta visita marcou o primeiro encontro presencial entre os dois países desde a expedição de D. Pedro II ao Oriente Médio, ocorrida 127 anos antes (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

A Etiópia, segundo país mais populoso da África e sede da União Africana, desenvolve com o Brasil iniciativas de cooperação técnica nas áreas de manejo de solos ácidos para uso agrícola; exploração e manejo sustentável de florestas; e melhoria da produção de algodão. É um dos países que mais crescem no mundo, com média de aumento do PIB acima de 6% ao ano, sendo Adis Abeba, capital do país, o principal “hub” de conexão aeroportuária entre o Brasil e o continente africano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Ambos países são signatários de um acordo de cooperação científica através do Decreto 9.558/2018.

O percurso presidencial prenuncia um estreitamento de laços e a manutenção de relações já existentes com vistas a ocupar posições de destaque em âmbito diplomático, cultural e comercial com a África lusófona, mas não só, de modo que a expansão do BRICS demandará atuação constante da diplomacia brasileira por todo o continente. A ampliação do grupo de 5 para 11 membros destaca-se pela adesão de duas nações africanas, iniciativa essa que não só representa uma alternativa estratégica para enfrentar desafios comuns enfrentados por alguns dos novos países membros, tais como endividamento externo, imposição de medidas de austeridade e questões relacionadas à fome, mas também sugere que esses Estados podem colher benefícios das metas estabelecidas pelo grupo ao longo dos últimos 17 anos. Dentre esses objetivos, destaca-se a busca por uma menor dependência financeira e monetária em relação aos países do Norte Global, promovendo assim uma abordagem mais autônoma e sustentável.

As relações Brasil-Angola e a visita de Lula

As relações bilaterais Brasil-Angola remontam ao período colonial, quando os dois territórios compartilhavam vínculos históricos no papel de colônias portuguesas, no entanto, para além das afinidades culturais, geográficas e linguísticas, o Brasil tem buscado, em sua história recente, forjar projetos político-comerciais orientando-se pela percepção de que Angola é um parceiro economicamente promissor.

Em 1975, sob um contexto interno de ditadura, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola. De acordo com Sérgio Eduardo Moreira (2015):

Assim, com o intuito de recuperar o terreno perdido no passado e de assegurar-se presença política e econômica no novo país, o Brasil, ainda durante a transição de uma autoridade portuguesa para outra angolana, estabeleceu representação política especial em Luanda, que se transformaria, formalizada a independência.

Embora aparentemente contraditório, a diplomacia do regime militar compartilhava muitos aspectos da Política Externa Independente (PEI), iniciada por Quadros e Goulart, caracterizada pela promoção do desenvolvimento nacional associado a abertura de novos mercados e uma tendência de aproximação aos países do Terceiro Mundo, na intenção de encontrar melhores condições de preço para os bens exportados nestes novos mercados consumidores (MARTINS, 2005). Vigevani e Cepaluni (2007) complementam:

Durante a maior parte da Guerra Fria, a política externa brasileira defendeu temas da agenda Norte/Sul em contraposição ao conflito Leste/Oeste. Mesmo nos momentos de maior identificação política da diplomacia com os Estados Unidos e com as nações ocidentais, nos governos Dutra (1946-1950) e Castello Branco (1964-1967), o tema do desenvolvimento nacional e a divisão entre países pobres e países ricos não deixou de se manifestar.

No entanto, apesar da relevância histórica das relações entre ambos os países para o fortalecimento da independência diplomática brasileira e o reconhecimento da autonomia angolana (RICUPERO, 2017), foi apenas com os mandatos de Lula (2003-2010) que as conexões, não somente com Angola, mas com toda a África, atingiram seu ápice e maior status – somando 33 viagens diplomáticas ao continente e 18 embaixadas criadas durante seus dois primeiros mandatos. A abordagem africana de Lula representou uma das diversas mudanças na agenda internacional adotadas pela nova administração do país, refletindo a visão de um engajamento mais substancial do Brasil baseado em “uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas” (LIMA, 2003, p. 5).

A cooperação com Luanda foi calcada, além das áreas estritamente econômicas, em projetos nos campos agricultura, saúde e educação, com o Brasil fornecendo assistência técnica e expertise em programas de desenvolvimento. Houve também um intercâmbio cultural crescente, com eventos e projetos conjuntos promovendo o entendimento mútuo entre os povos. O governo brasileiro também demonstrou apoio político ao governo angolano, fortalecendo os laços diplomáticos entre os dois países

Durante o mandato petista, sobretudo nos anos Dilma, registrou-se um notável incremento no comércio entre as duas nações, que coincidiu com um crescimento contínuo no fluxo de investimentos diretos para o Brasil. O clima de negócios economicamente favorável foi propício para que as empresas multinacionais brasileiras expandissem suas operações para países em desenvolvimento, beneficiadas por políticas de estímulo e subsídios via BNDES. Especialmente em Angola, os setores de energia, agricultura e telecomunicações foram os mais proeminentes para tais parcerias, nos quais essas empresas desempenharam um papel significativo na exploração e no desenvolvimento da infraestrutura local com a Odebrecht - empresa de engenharia e construção- sendo uma das maiores beneficiadas. (RODRIGUES; GONÇALVES, 2016)

Segundo Mathias Alencastro (2020), o estado brasileiro desempenhou papel fundamental na expansão das operações da empreiteira Odebrecht em Angola, tanto na ampliação de seus empreendimentos quanto na maneira como ela conduziu suas atividades aos níveis nacional e internacional. O autor argumenta que a presença proeminente da empresa no país africano pode ser atribuída não apenas à sua participação em projetos de infraestrutura em larga escala, mas também à habilidade da empresa em estabelecer laços estreitos com o governo angolano e suas elites – uma dinâmica que remonta à ditadura militar (CAMPOS, 2019). Este fenômeno, segundo Alencastro, é um reflexo de uma longa história de instrumentalização do setor privado e de empresas multinacionais pelas instituições administrativas angolanas desde sua formação.

Os investimentos brasileiros, embora inicialmente vistos como uma oportunidade de desenvolvimento para o país africano, também acarretaram consequências negativas nos âmbitos ambiental, social e político. Além dos notáveis escândalos de corrupção, envolvendo a construtora Odebrecht na “Operação Lava Jato”, que afetaram tais projetos no país, uma série de outros fatores contribuíram para o declínio da influência brasileira na região. Entre eles destacam-se: a crise econômica interna no Brasil, a instabilidade

política em Angola, a intensificação da presença de outros atores internacionais na região, as mudanças nas prioridades diplomáticas decorrentes das transições de governo e os riscos operacionais associados ao financiamento de investimentos. Esses elementos combinados desempenharam um papel significativo no enfraquecimento da capacidade do Brasil de exercer sua influência na região.

Durante o terceiro mandato de Lula, observa-se uma clara intenção de restabelecer as relações com a África. Após um período prolongado de relativa negligência por parte da diplomacia brasileira em relação ao continente – destacado entre a crise de 2013 até o fim do mandato de Jair Bolsonaro em 2022 –, em 2023, Angola e a África lusófona voltam a ter destaque entre os corredores do Itamaraty. Decorrida uma década da última visita presidencial a Luanda, o presidente brasileiro empreendeu, em agosto do mesmo ano, uma visita oficial ao país, participando de uma série de eventos com autoridades angolanas, nos quais sinalizou a retomada de investimentos para a região. Em coletiva de imprensa, Lula afirmou:

Vamos voltar a fazer financiamento para os países africanos. Vamos voltar a fazer investimento para Angola, que é um bom pagador das coisas que o Brasil investiu aqui. Angola sempre foi um país que nos deu a certeza de que cada dólar investido aqui seria ressarcido. E assim o fez. (MAZUI, 2023)

A afirmativa está embasada no histórico de endividamento do país em relação ao Brasil, no qual o governo angolano liquidou, com cinco anos de antecedência, uma dívida de US\$ 589 milhões que ainda possuía com o governo brasileiro. Ao longo das últimas décadas foram destinados ao país US\$ 4,4 bilhões, financiando 84 operações via BNDES, e outros US\$ 628,5 milhões, abrangendo 37 operações através do Programa de Financiamento de Exportações (Proex) vindos do Tesouro Nacional (MÁXIMO, 2023).

A visita ocorreu, como mencionado anteriormente, após a participação de Lula na 15ª Cúpula dos BRICS, realizada na África do Sul, evento que formalizou a adesão de dois países africanos (Egito e Etiópia), precedendo sua participação na Cúpula da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), em São Tomé. Durante sua estadia, Lula esteve envolvido em diversas atividades, incluindo reuniões com o presidente angolano João Lourenço, visitas a instituições culturais e empresariais, bem como pronunciamentos públicos. Uma das propostas anunciadas por Lula foi a possível

abertura de um consulado geral em Luanda, capital de Angola, com o intuito de fortalecer os laços diplomáticos e facilitar a assistência aos brasileiros residentes no país.

Em discurso, o presidente propôs a possibilidade de investimentos em diversas áreas, especialmente aquelas em que ambos os países possuem vantagens comparativas em relação às nações desenvolvidas. De acordo com Lula, o Brasil tem a intenção de apoiar as iniciativas angolanas voltadas para a promoção de sua diversificação econômica, o que poderia contribuir para o impulsionamento da revolução agrícola do parceiro (REUTERS, 2023). Em segundo plano, destacou a intenção de compartilhar a expertise brasileira em políticas de inclusão social, considerando as particularidades de Angola e visando a troca de experiências institucionais.

Foram firmados sete acordos de cooperação entre os dois países, abrangendo uma ampla gama de setores, como administração pública, agricultura, educação, saúde, apoio ao empreendedorismo, turismo e promoção de exportações. Destaca-se especialmente o campo da agricultura, que foi apontada pelo presidente como a principal área para cooperação, visando estabelecer intenções de colaboração entre os ministérios de ambos os países. Além disso, ressalta-se o setor de defesa, com o governo angolano manifestando interesse na aquisição de quatro aviões militares KC-390 fabricados pela Embraer, empresa brasileira (FRAZÃO, 2023). Adicionalmente, o líder brasileiro afirmou que Angola possui capacidade para se tornar um polo da Embraer Defesa e Segurança no continente africano (REUTERS, 2023).

No entanto, a visita de Lula não ocorreu sem polêmicas, pois o passado recente das relações entre Brasil e Angola ainda é marcado por certas contradições relacionadas a um histórico de corrupção e desigualdade ligados aos acordos previamente estabelecidos. A posição brasileira no continente enfrenta pontos de crítica, que questionam os reais benefícios desses acordos para a população angolana, que ainda experimenta a perpetuação da fome e desigualdade.

Um segundo fator que atravessa o projeto de reposicionamento internacional do país é o contexto global no qual o Brasil está inserido, o qual difere substancialmente daquele dos primeiros mandatos do líder petista. Outras empresas e países, principalmente China, EUA, Rússia, Turquia e Índia, ocuparam o espaço deixado pelo Brasil em Angola e na África. A capacidade de financiamento estatal, bem como o desejo de reproduzir o modelo de investimento anterior, estão ausentes. Angola encontra-se significativamente endividada com credores chineses, em um montante de 50 milhões

de dólares, e enfrenta uma redução dos excedentes em sua balança corrente devido à queda do preço do petróleo. Embora Lula tenha manifestado interesse na renegociação da dívida dos países africanos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023), ainda é perceptível uma menor firmeza nas medidas e capacidade de negociação do Brasil. Além disso, seu governo ainda enfrenta dificuldades com canais de relacionamento desestruturados ao longo da última década (MONTANINI, 2023).

Por outro lado, a visita revelou diversos aspectos favoráveis para o aprofundamento das relações bilaterais, incluindo indicações mútuas para a formalização de novos projetos de cooperação e a expansão das relações comerciais. Essa dinâmica demonstra a relevância que ambos os países atribuem ao seu vínculo bilateral. Angola tem se destacado como um dos principais centros de exploração petrolífera do continente, o que a torna um potencial parceiro estratégico para o Brasil, sobretudo nos setores relacionados à energia. Além dos benefícios recíprocos provenientes de parcerias em outras esferas, como saúde e educação, as quais têm o potencial de promover o crescimento econômico conjunto e fortalecer os laços culturais e históricos entre as nações.

Em síntese, a visita de Lula a Angola representou um esforço significativo para reanimar os vínculos entre os dois países, apesar dos desafios e das controvérsias que permeiam essa relação. A retomada oferece oportunidades para cooperação e desenvolvimento, porém também evidencia a necessidade de abordar questões pendentes, como a corrupção, de maneira transparente e responsável, visando construir uma parceria mais sólida e sustentável. Essa abordagem proativa busca não apenas fortalecer os laços entre as nações, mas também promover o crescimento mútuo e a estabilidade na região.

Histórico do Sul Global e a inserção dos africanos no BRICS

Desde a Conferência de Bandung em 1955, pairava sobre a sociedade internacional o anseio por uma articulação e cooperação entre países que recentemente haviam conquistado a independência ante o jugo colonial, e aqueles que ainda estavam sob controle das metrópoles europeias. O desenvolvimento econômico já figurava entre os objetivos almejados pelas novas nações e, à medida que os processos independentistas foram se efetivando ao longo do Sul Global, cúpulas e conferências delinearão os rumos de países que resistiram, pelo menos num primeiro momento, à filiação aos projetos das potências que encaravam-se no alvorecer da Guerra Fria.

A Conferência de Belgrado em 1961 formalizou o bloco de estados denominado Movimento dos Países Não Alinhados. A resolução emitida ao final do encontro mencionava a questão da assistência técnica e econômica aos países que compunham o fórum, e para tanto, demandava maior articulação da ONU através da Assembleia Geral e dos seus respectivos conselhos. Em 1964, a organização instituiu a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento com vistas a integrar os países em desenvolvimento no sistema econômico mundial. Dentro da CNUCED, forma-se o G77, grupo de países do denominado “Terceiro Mundo”, responsável por divergir dos países desenvolvidos em muitos encontros do conselho.

Na Conferência de Lusaka em 1970, o MNA propõe a ideia de um novo desenvolvimento que não siga aquele já empregado em países do Norte Global, mas sim uma autossuficiência coletiva entre estados em desenvolvimento, algo que seria novamente abordado na Carta de Argel (1973), postulante de uma completa soberania dos Estados em assuntos econômicos, dado que muitos haviam recentemente conquistado sua independência e não estavam completamente estabelecidos. Em 1974, durante a VI Sessão Extraordinária da Assembleia Geral da ONU, o MNA e o G-77, normalmente constituídos pelos mesmos países, conseguem aprovar a Resolução 3.201, denominada Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial, e que reorganizou as bases econômicas que deveriam ser aplicadas ao desenvolvimento dos novos estados.

Contudo, a década de 70 foi palco de sucessivas crises econômicas em razão dos dois grandes choques do petróleo que acometeram a economia global. Muitos países não alinhados acabaram por se posicionar na Guerra Fria e o recrudescimento de conflitos militares acabou por desarticular os blocos em grande medida.

Finda a Guerra Fria, e em momento posterior ao ápice do conjunto de ações militares designado de Guerra ao Terror, surge o BRIC, grupo de cooperação econômica que fizera diversos encontros informais desde o início da década de 2000, e no ano de 2009 emite comunicado conjunto afirmando seu caráter de cooperação para com economias emergentes. Posteriormente, em 2011, a África do Sul passou a integrar o bloco e a sigla mudou para BRICS.

Estava constituído o grupo econômico da denominada semi-periferia. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, nações com passados vinculados ao signo da colonização, do imperialismo e da dependência posicionaram-se no cenário internacional em busca de uma alternativa ao Norte hegemônico.

A Etiópia/“Abissínia” no BRICS: o renascer do “império Etíope”!

A Etiópia, localizada no Chifre da África e com mais de 120 milhões de habitantes, também foi aceita para ser incluída no grupo dos BRICS a partir de 2024. A nação, antes chamada de Império Etíope e Abissínia, foi palco de resistência contra os empreendimentos coloniais dos países europeus e se manteve independente durante toda a sua história. Atualmente, a Etiópia é o segundo país mais populoso do continente africano com 123 milhões de pessoas e figura como a sexta maior economia do continente, com um PIB de US\$290 bilhões de dólares. Adicionalmente, também possui um forte índice de crescimento dos últimos 15 anos, com uma média de crescimento de 10% ao ano nesse período e com uma previsão de crescimento de 7,5% para 2023.

Dado esse cenário, a Etiópia enfrenta alguns desafios em relação a suas dívidas após o período pandêmico, as consequências do violento conflito no norte do país na região de Tigray e problemas de segurança alimentar após o início do conflito entre Rússia e Ucrânia, em que a Etiópia importava grande parte dos seus grãos, e uma seca que assola o país nos últimos seis anos (ALJAZEERA, 2023). Com a adesão aos BRICS, o país busca assistência nesses temas com a expertise dos seus membros em relação a mecanização e modernização da agricultura, investimentos externos no setor energético e empréstimos com melhores condições de pagamento mediante o Novo Banco de Desenvolvimento.

Dessa forma, a Etiópia também pode aprofundar suas parcerias econômicas com os membros do bloco, países como China, Índia e África do Sul já possuem investimentos que somam bilhões em setores de infraestrutura, construção e prospecção em setores de tecnologia e desenvolvimento verde. Porém, é possível expandir a sua relação com o Brasil em que a Etiópia exportou apenas US\$2.09 milhões para o Brasil, enquanto importou US\$31.1 milhões. Adicionalmente, a Rússia já está aprofundando suas relações com o país etíope com a assinatura de um acordo de cooperação na área nuclear e possíveis investimentos em setores de mineração e energia.

O Egito dos eternos militares e a busca por um novo protagonismo

O Egito tem sido palco de uma dinâmica política complexa desde a sua Revolução de 2011, que derrubou o longevo regime de Hosni Mubarak e vivenciou a breve presidência de Mohammed Mursi. Desde então, o país viu

a ascensão de Abdel Fattah el-Sisi ao poder e a subsequente consolidação de um regime autoritário, caracterizado por uma estabilidade política em detrimento das liberdades individuais.

A perpetuação da autoridade do presidente Abdel Fattah el Sissi, com apoio externo e interno, fortaleceu o papel das forças armadas no governo, acompanhada de frequentes denúncias contra violações de direitos humanos. A política de estabilidade sob o governo do general é citada como uma justificativa para a manutenção de seu governo autoritário. Além de práticas como a coibição da oposição, aparelhamento de meios de comunicação e pleitos eleitorais, a ascensão de uma diplomacia para angariação de apoio internacional e resultados econômicos estáveis podem ter sido, em parte, a justificativa para condescendência ao regime.

Sob o mandato de el-Sisi, o Egito implementou reformas econômicas focadas na atração de investimento estrangeiro e de estímulo ao crescimento produtivo. Isso inclui a expansão do canal de Suez, a construção de uma nova capital e uma série de esforços institucionais para melhorar o ambiente de negócios. Além disso, o país recebeu apoio financeiro de países aliados – Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos-. Que ajudaram a estabilizar a economia e a resolver crises financeiras temporárias.

No entanto, no período recente, a economia do país vem enfrentando um forte desgaste. Desde o início de 2022 a libra egípcia sofre uma desvalorização recorde de 50% (em relação ao dólar), o país registrou, em julho deste ano, 38,2% de inflação em relação ao ano anterior (EXAME, 2024). Para o governo, os índices alarmantes seriam consequência da pandemia e da guerra da Ucrânia -o país é o maior importador mundial de trigo, com seus fornecedores quase majoritariamente originários da Europa Oriental-. Com o enfraquecimento da moeda, os preços pagos sobre produtos importados tornam-se cada vez mais sufocantes. A expansão da fome, acréscimo do endividamento externo e a ascensão de medidas de austeridade são alguns dos problemas que o país enfrenta.

Para a diplomacia egípcia, existem uma série de oportunidades que a associação aos BRICS poderia oferecer, suprimindo uma plataforma para cooperação econômica, investimentos e troca de experiências em um cenário internacional complexo. O protagonismo dado pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o acesso a linhas de investimento restritas aos países membros podem ser promotores de segurança para o país. Um segundo ponto, a aproximação ao bloco também significaria o acesso mais ativo do país aos projetos de inserção econômica chineses em África, e, portanto,

estímulo a um movimento de associação ao capital financeiro chinês. A possibilidade de ascensão de uma moeda alternativa também se apresenta como um elemento favorável para os egípcios.

Os Brics e os desafios geopolíticos do futuro!

Eis de fato a grande incógnita sobre o futuro deste gigante bloco que busca reequilibrar a balança das forças dentro de uma ordem mundial bastante desequilibrada. A expansão do BRICS para o formato BRICS+ e a adoção de princípios orientadores, normas e procedimentos para o mesmo, tornaram o BRICS uma instituição potencialmente mais atrativa para a criação de consensos e o diálogo no mundo em desenvolvimento.

Outro aspecto importante será a forma como estes parceiros aproveitam os novos sistemas de cooperação que os BRICS têm tentado criar. A campanha publicitária sobre uma moeda comum dos BRICS pode ser impraticável e prematura, mas o comércio em moedas nacionais está a tornar-se uma realidade. A recente transação de petróleo designada por ruptura entre a Índia e os Emirados Árabes Unidos não é apenas um golpe no acordo do petrodólar que prevalece desde 1973. É também um sinal de que os principais exportadores e importadores de matérias-primas do mundo podem tentar reduzir a sua dependência do dólar. Se não é uma nova ordem mundial, a expansão dos BRICS é certamente uma tentativa de uma ordem mundial alternativa, uma ordem com um ouvido mais simpático para os muitos países em desenvolvimento do que para uma minoria dos desenvolvidos.

A transformação dos BRICS em BRICS+ reflete de certa forma o mal estar contra o Ocidente pela sua responsabilidade em crises e guerras e pela sua incapacidade de controlar sequer as consequências destes acontecimentos. Aquilo a que alguns observadores chamam uma coligação negativa de Estados que não conseguem chegar a acordo sobre uma posição comum, mas conseguem criar um consenso sobre aquilo a que se opõem, está a aumentar em número para evitar sanções e medidas protecionistas. Os antigos padrões de pertencimento a uma determinada ordem já não são válidos porque a fiabilidade dos parceiros tradicionais mudou. As narrativas significativas sobre velhas formas de ordem que se tornaram frágeis estão a perder o seu efeito vinculativo. Novos horizontes de possibilidade são apreendidos na expectativa de novas opções de ação, apontando claramente para a necessidade urgente de reordenar as relações internacionais para ultrapassar a auto-referencialidade do Ocidente.

A notícia de que o continente africano passa a ter três de seus países nesse bloco foi recebida com congratulação. O Presidente da Zâmbia, Hakainde Hichilema, presidente do Mercado Comum para a África Oriental e Austral (COMESA), descreveu a parceria em expansão do continente africano com os BRICS como uma parceria vantajosa para todos. “Vemos isto como uma oportunidade rara para enfrentar os desafios de que temos vindo a falar há muito tempo e em muitas plataformas”, afirmou. “Precisamos reformar a ordem global, em particular para resolver as desigualdades associadas a ingredientes críticos para o desenvolvimento, como o capital. A África paga um custo de capital mais elevado do que qualquer outro país do mundo”, acrescentou o líder zambiano, afirmando que a plataforma BRICS deve e pode ser usada para trabalhar e acelerar os processos de reforma em torno de questões que inibem o desenvolvimento.

A aspiração de África para um novo papel na ordem mundial gerou com a inclusão de mais dois países africanos – Egito e Etiópia – no bloco muito interesse no continente. “A parceria entre os BRICS e África vai para além da conveniência”, disse o Presidente do Djibuti, Ismail Omar Guelleh, que presidia à Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), na reunião de diálogo BRICS-África, em Joanesburgo. “É um passo que coloca África na sua posição de direito dentro da ordem global” e sobretudo uma oportunidade de defender os interesses africanos de forma mais ampla e inclusiva.

Todavia e apesar da euforia inicial há que se questionar até que medida pode o bloco ser capaz de resolver a divergência entre os governos do Cairo e de Adis Abeba sobre a construção da Grande Barragem do Renascimento Etíope no Nilo Azul. O que se pode dizer é que os países do BRICS sempre mantiveram boas relações, apesar das divergências existentes entre alguns Estados membros. A prova é que mesmo com os cinco países originais, havia tensões entre a Índia e a China, mas nunca se ouviu até agora que a Índia não vai à China para participar numa conferência e vice-versa. Isso prova que aquilo une os BRICS é o conjunto de princípios que orientam a sua cooperação daí o otimismo do que a entrada do Egito e Etiópia pode contribuir a harmonizar as relações entre dois países e reascender os contatos seculares que sempre uniram a região oriental com o norte de África.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Em último dia de cúpula, Lula celebra ampliação do Brics**. 24 de agosto de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-08/em-ultimo-dia-de-cupula-lula-celebra-ampliacao-do-brics>. Acesso em: 12 dez. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. **Lula quer abrir consulado geral em Luanda**. 26 de agosto de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-08/lula-quer-instalar-consulado-geral-em-luanda>. Acesso em: 18 dez. 2023.

AGÊNCIA GOV. **Lula participa de cúpula dos países de língua portuguesa em São Tomé e Príncipe**. 27 de agosto de 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202308/lula-participa-de-cupula-dos-paises-de-lingua-portuguesa-em-sao-tome-e-principe-1>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ALENCASTRO, Mathias. A Odebrecht e a formação do estado angolano (1984-2015). **Novos estudos CEBRAP**, v. 39, p. 125-141, 2020.

ALJAZEERA. **One year on, peace holds in Tigray, but Ethiopia still fractured**. 2 nov. 2023. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/gallery/2023/11/2/photos-one-year-on-peace-holds-in-tigray-but-ethiopia-still-fractured>

BBC. **Expansão do Brics: bloco anuncia 6 novos membros**. 24 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gz5nzlny5o>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 38/1973, de 22 de agosto de 1973**. Aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre a República Federativa do Brasil e a República Árabe do Egito, firmado no Cairo, a 31 de janeiro de 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-38-22-agosto-1973-346254-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 85.545/1980, de 16 de dezembro de 1980**. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica Brasil – Cabo Verde. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85545-16-dezembro-1980-434944-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 95.943/1988, de 21 de abril de 1988**. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre a República Federativa do Brasil e a República de São Tomé e Príncipe. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-95943-21-abril-1988-446492-norma-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 99.559/1990, de 5 de outubro de 1990**. Promulga o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica, entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99559-5-outubro-1990-334959-norma-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.824/2003, de 2 de setembro de 2003. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação Técnica, de 1º de março de 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85545-16-dezembro-1980-434944-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.558/2018, de 12 de novembro de 2018. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática Federal da Etiópia sobre Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, firmado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9558-12-novembro-2018-787308-publicacaooriginal-156697-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. Presidente (2023-2026: Luiz Inácio Lula da Silva). Pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva após encontro com o presidente de Cabo Verde, José Maria Neves. Praia, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-encontro-com-o-presidente-de-cabo-verde-jose-maria-neves>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Mediações-Revista de Ciências Sociais**, p. 127-153, 2019.

CIPRA. Angola e Brasil assinam sete acordos de cooperação. 25 de agosto de 2023. Disponível em: <https://cipra.gov.ao/noticias/928/governo/visita-de-estado-de-lula-da-silva/angola-e-brasil-assinam-sete-acordos-de-cooperacao>. Acesso em: 25 jan. 2024.

DIVULGANDO CONTAS. Propostas de Governo. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf> Acesso em: 20 dez. 2023.

EMBRATUR. Pannel de Chegadas – Ranking de Países. Disponível em: <https://dados.embratur.com.br/inicio/chegadas-internacionais>. Acesso em: 25 jan. 2024.

EXAME. FMI estende empréstimos ao Egito a US\$ 8 bi, após país lançar reformas de apoio à economia. 6 de março de 2024. Disponível em: <https://exame.com/economia/fmi-estende-emprestimos-ao-egito-a-us-8-bi-apos-pais-lancar-reformas-de-apoio-a-economia/>. Acesso em: 6 de março. 2024.

EXPRESSO. CPLP: Aproveitando a ligação a António Guterres, Lula quer que comunidade proponha português como língua oficial da ONU. 27 de agosto de 2023. Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/2023-08-27-CPLP-Aproveitando-a-ligacao-a-Antonio-Guterres-Lula-quer-que-comunidade-proponha-portugues-como-lingua-oficial-da-ONU-263d3fcf> Acesso em: 26 jan. 2024.

EXPRESSO DAS ILHAS. **Lula da Silva promete em Cabo Verde recuperar “boa e produtiva” relação com África. 19 de julho de 2023.** Disponível em: <https://expressodasilhas.cv/pais/2023/07/19/lula-da-silva-promete-em-cabo-verde-recuperar-boa-e-produtiva-relacao-com-africa/86828>. Acesso em: 10 de jan. 2024.

FRAZÃO, F. **Angola quer comprar quatro aeronaves da Embraer, diz presidente da Apex.** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/internacional/angola-compra-avioes-embraer/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

IG. **Programa alimentar com a África fortalece ação ‘sul-sul’, diz Lula.** 27 de agosto de 2023. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2023-08-27/programa-alimentar-africa-acao-sul-sul-lula.html>. Acesso em: 27 jan. 2024.

IPEA. **Dimensionamento de Gastos das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/cobradi/relatorios/210122_lv_dimensionamento_de_gastos.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, Ibase, 2003, pp. 94-100

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. O Brasil e a Independência de Angola. In: FUNAG. **Quarenta anos das relações Brasil-Angola.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015, p. 13-44.

MARTINS, RODRIGO PERLA. Política externa da ditadura civil militar brasileira: Governo Costa e Silva e as continuidades históricas na inserção internacional do Brasil. **XXVIII Simpósio Nacional de História**, Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

MÁXIMO, Wellton. **Angola antecipa pagamento de dívida ao governo brasileiro.** Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/angola-antecipa-pagamento-de-divida-ao-governo-brasileiro#:~:text=O%20saldo%20devedor%20quitado%20pelo,d%C3%ADvida%20s%C3%B3%20venceria%20em%202024..> Acesso em: 18 fev. 2024.

MAZUI, G. **Em Angola, Lula diz que Brasil vai voltar a investir na África.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/08/25/em-angola-lula-diz-que-brasil-vai-voltar-a-financiar-empreendimentos-na-africa.ghtml>. Acesso em: 27 Dez. 2023.

MONTANINI, Marcela. **A retomada das relações do Brasil com o continente africano.** Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/08/25/a-retomada-das-relacoes-do-brasil-com-o-contidente-africano>. Acesso em: 10 fev. 2024

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo de Lula e Alckmin.** 21 de junho de 2022. Disponível em: <https://pt.org.br/baixar-aqui-as-diretrizes-do-programa-de-governo-de-lula-e-alckmin/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

PLANALTO. **Na África do Sul, Lula participa de fórum econômico e encontro de líderes do BRICS nesta terça-feira.** Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/>

acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/na-africa-do-sul-lula-participa-de-forum-economico-e-encontro-de-lideres-do-brics-nesta-terca-feira. Acesso em: 12 dez. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lula defende renegociação de dívidas do continente africano para que países possam crescer.** Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/lula-defende-renegociacao-de-dividas-do-continente-africano-para-que-paises-possam-crescer> . Acesso em: 12 fev. 2024.

REUTERS. **Lula says Brazil “ideal partner” for Angola in agriculture, trade.** Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/lula-says-brazil-an-ideal-partner-angola-agriculture-trade-2023-08-25/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

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

RODRIGUES, Pietro Carlos; GONÇALVES, Sonia Delindro. Política Externa e investimentos brasileiros em Angola. **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 5, n. 9, 2016.

TV CULTURA. **Lula visita Egito, Etiópia e Guiana em fevereiro.** 24 de janeiro de 2024. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/63994_lula-visita-egito-etiofia-e-guiana-em-fevereiro.html. Acesso em: 27 jan. 2024.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, p. 273-335, 2007.

Relações Brasil-EUA no primeiro ano do governo Lula III

O terceiro governo Lula não pode ser visto como uma continuidade da diplomacia de suas gestões anteriores, mas uma resposta à antítese bolsonarista em um contexto de novos desafios internacionais e domésticos, cujo objetivo principal é a revogação do passado recente e a reconstrução das relações exteriores, baseando-se no legado progressista e no prestígio obtido pelos governos petistas

Ana Carolina Carvalho de Oliveira, Camila Micheletti Flores,
Fernanda Messias Moretti, Gabriela Fernandes Nabuco de Araujo,
Patricia Lima Rego, Tatiana A. Berringer, Flávio Rocha de Oliveira ⁹

Introdução

O governo Lula 3.0 começou o mandato com uma reaproximação com os Estados Unidos. Isso porque desde 2020, quando Joe Biden foi eleito presidente dos EUA, a questão do desmatamento da Amazônia e as ameaças à democracia brasileira passaram a mobilizar o governo que sucedeu Donald Trump. Foi um período conturbado das relações bilaterais Brasil-EUA, haja vista a aliança entre Bolsonaro e suas bases sociais. Assim, após a oficialização do resultado das eleições brasileiras de 2022, a Casa Branca divulgou uma nota reconhecendo a vitória do presidente eleito, reafirmando a legitimidade e transparência do processo eleitoral, como forma de impedir quaisquer tentativas de Golpe de Estado.

Desde 2016, após o golpe de Estado que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, a política externa brasileira passou por fortes mudanças, se comparada com os treze anos de governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Durante o governo Bolsonaro houve uns dos maiores giros na história da diplomacia brasileira, com o abandono de compromissos como a defesa

⁹ Pesquisadores e pesquisadoras do OPEB.

do multilateralismo e da paz. Isso se deu em função da agenda anti-globalista que esteve na base da aliança entre Trump e Bolsonaro. O alinhamento profundo com os EUA tinha um forte viés ideológico, calcado na tríade “Deus, família e fé”, que, segundo o então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, seria a base da civilização ocidental e cristã. Na prática, levou o governo a adotar posições como a defesa do bloqueio à Cuba, a retirada do termo “gênero” de textos da ONU, desrespeito ao Pacto de Migrações e tratados climáticos, assim como uma posição pró-Israel no Oriente Médio.

Ao longo dos anos, o avanço do desmatamento da Amazônia e as ameaças contra a democracia, com episódios como as reiteradas acusações, por parte de Bolsonaro, contra as urnas eletrônicas e a convocatória de embaixadores em Brasília, feito pela presidência da República, para criticar o processo eleitoral brasileiro, acabaram levando o governo a um isolamento político, com fortes declarações por parte de líderes europeus e dos EUA. Após a derrota de Trump em 2020, o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, foi substituído por Carlos França, que passou a adotar um discurso mais moderado em alguns pontos (Lima & Albuquerque, 2022). O embaixador dos EUA no Brasil, Todd Chapman, forte aliado de Trump, se aposentou, deixando um vácuo sucessório.

Nos primeiros dias do governo Lula ocorreu a recepção da nova embaixadora dos Estados Unidos, Elizabeth Bagley, e a visita oficial do presidente brasileiro aos Estados Unidos. Tais eventos evidenciam a busca por uma reaproximação e o estabelecimento de novos laços e compromissos, especialmente no âmbito da política de sustentabilidade, dos direitos humanos, da diplomacia regional e em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia. Este último, em particular, emergiu como o tema mais controverso nessa nova fase da política externa brasileira, seguido dos problemas envolvendo a Venezuela e das relações contemporâneas com a China, que é, do ponto de vista estratégico e de longo prazo, a questão mais delicada envolvendo as relações entre Washington e Brasília.

A relação Brasil-EUA é, historicamente, marcada por uma longa e complexa trajetória. Desde a Segunda Guerra Mundial, os dois países trabalharam como aliados fortalecendo sua relação diplomática. No entanto, apesar desse longo histórico e da importância do país norte-americano, desde 2009 os Estados Unidos já não são o principal parceiro comercial do Brasil, posição que hoje é ocupada pela China.

A nova embaixadora dos EUA no Brasil, que já havia sido indicada pela Casa Branca e aprovada pelo Senado americano em 2022, assumiu o cargo

deixado por Todd Chapman, visto como um porta-voz do trumpismo, em 2021. A indicação de Bagley, uma figura experiente e historicamente alinhada ao Partido Democrata, demonstra a relevância conferida pelo presidente norte-americano, Joe Biden, às relações entre Brasil e Estados Unidos. Essa importância é ainda mais reconhecida devido ao momento de transição política no Brasil e à prioridade da agenda do governo americano, que abrange questões como o meio ambiente, direitos humanos e crescimento econômico. Durante a posse da embaixadora, a vice-presidente Kamala Harris condenou os atos violentos ocorridos no dia 8 de janeiro no Brasil e expressou confiança em Bagley para representar os EUA e colaborar com o presidente Lula. Assim que chegou ao Brasil, no dia 1º de fevereiro, a embaixadora afirmou: “O Brasil não tem melhor parceiro do que os Estados Unidos”⁴.

A partir desse contexto marcado pela necessidade de reconstrução institucional e de reinserção internacional do Brasil, o presente texto irá fazer uma breve análise sobre a atuação da política externa brasileira durante o primeiro ano do governo Lula 3.0. Além dessa introdução, o texto se divide em três seções temáticas – a guerra da Ucrânia, a questão venezuelana, as relações China- Brasil e os papel dos EUA – e breves considerações finais

A guerra da Ucrânia

Uma das situações que mais trouxe dificuldade para a diplomacia brasileira em relação ao governo dos EUA em 2023 foi a Guerra da Ucrânia. No início, o presidente Lula adotou uma posição de neutralidade, defendendo os princípios do Direito Internacional. Mas com o acirramento do conflito, a postura do Estado brasileiro mudou, passando então a se colocar como um possível mediador do cessar-fogo.

Durante a visita à Washington, em fevereiro de 2023, Lula defendeu a criação do ‘clube da paz’ que seria liderado pelo Brasil em conjunto com países não diretamente envolvidos no conflito. Na declaração conjunta do encontro entre os dois líderes das maiores democracias liberais da América, declarou-se o interesse mútuo na integridade territorial da Ucrânia. Todavia, não houve menção da proposta brasileira, o que indicou certa relutância dos EUA em abraçar essa iniciativa.

Depois disso, apesar do Itamaraty sustentar publicamente a neutralidade, Celso Amorim, assessor especial da presidência e diplomata de carreira, conduziu uma abordagem mais proativa. De forma informal, em visita

à Paris e Moscou, em abril de 2023, buscou diálogos para mediar o conflito (RITTNER, 2023a; 2023b). Depois, em visita à China e aos Emirados Árabes Unidos, Lula afirmou que a Ucrânia seria culpada pela guerra, mas também condenou as ações russas e defendeu a integridade territorial dos ucranianos. Assim, assumiu uma posição de que a motivação inicial do conflito teria sido tomada por ambos os Estados. Por fim, mencionou que seria necessário conversar com a União Europeia e com os Estados Unidos, uma vez que ao darem apoio militar e financeiro à Ucrânia, estavam incentivando a guerra (PRATES, 2023). Com isso, as rusgas entre os Estados Unidos e o Brasil acerca do conflito atingiram um ponto de divergência relevante.

Em resposta às declarações do líder brasileiro, o porta-voz do *National Security Council (NSC)*, John Kirby, demonstrou descontentamento da administração Biden com os comentários do presidente Lula, apontando que o Brasil sempre se pautou pela defesa dos princípios de soberania contidos na Carta da Organização das Nações Unidas. O alto funcionário do governo norte-americano finalizou a declaração acusando o governo brasileiro de “apenas reproduzir propaganda russa e chinesa” (LE MONDE, 2023). A repercussão das falas brasileiras foi manchete dos principais veículos de notícias estadunidenses, como o *The New York Times*, *The Washington Post* e o *The Wall Street Journal*, os quais criticaram os posicionamentos do presidente Lula, que teria um excesso de pragmatismo e mostraria pouca preocupação com os interesses de Washington ou do Ocidente, além de se aproximar perigosamente dos inimigos dos EUA.

A Venezuela

A aproximação do Estado brasileiro com os países vizinhos parece ser uma das prioridades da política externa brasileira do governo Lula da Silva 3.0, assim como foi nos governos 1.0 e 2.0. Porém, tensões na América do Sul, envolvendo a Venezuela, apresentam desafios para a liderança brasileira no subcontinente. As tentativas de conquistar maior influência e protagonismo na região confrontam diretamente os interesses dos Estados Unidos.

Durante os anos em que Bolsonaro foi o presidente do Brasil, a relação com os países vizinhos foi marcada por uma notável ausência de diálogo e cooperação. Devido ao alinhamento ideológico do ex-presidente com os EUA, as relações do com a América do Sul sofreram um esfriamento e as iniciativas de integração regional como a Unasul e a Celac foram praticamente

desmanteladas, sendo substituídas por fóruns que buscavam o isolamento do Estado venezuelano.

Em agosto de 2019, Bolsonaro emitiu um decreto no qual proibia a visita do alto escalão venezuelano, incluindo o presidente Nicolás Maduro, ao Brasil. Esse decreto foi colocado em prática devido a não concordância do governo brasileiro em relação à posse de Maduro. Segundo o Itamaraty, essa posição brasileira também seria colocada em prática porque a Venezuela, sob Maduro, contrariava [...] “princípios e objetivos da Constituição Federal, atentando contra a democracia, a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos” (RODRIGUES, 2022). Essa dinâmica complexa teve repercussões não apenas na esfera política, mas também afetou as relações econômicas e sociais entre os dois países, resultando em um período de relações bilaterais estagnadas.

A fim de restabelecer diálogo com o Estado vizinho, e assim poder retomar negociações paralisadas e se projetar como um interlocutor confiável na região, dois dias antes da posse de Lula como presidente do Brasil, em 1 de janeiro de 2023, esse decreto restritivo foi revogado (RODRIGUES, 2022). Tal decisão foi motivada pela solicitação da organização da posse, que pediu ao Itamaraty para convidar representantes de todos os Estados com os quais o Brasil já manteve algum relacionamento, incluindo a Venezuela. Assim, a posse de Lula da Silva marcou o início da retomada da cooperação e diálogo entre os dois Estados.

Em maio de 2023, Nicolás Maduro visitou oficialmente o Brasil, algo que não ocorria desde o *impeachment* da presidenta Dilma Roussef, em 2016 (GUTIERREZ, 2023). Convidado por Lula, ele e outros representantes latino-americanos foram até Brasília a fim de discutir a reconstrução da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), que fora abandonada em 2017 para dar lugar ao Grupo de Lima e ao Pró-Sul (BBC, 2023).

Antes de se encontrarem com os demais líderes políticos, Lula e Maduro tiveram uma reunião separada para debaterem os problemas que afligem os dois países, e pensarem a reconstrução das relações bilaterais. Ademais, a reunião também serviu para que os dois presidentes assinassem memorandos de entendimento na área agrícola, e um mecanismo de supervisão da cooperação bilateral (RODRIGUES; MATOSO; RODRIGUES, 2023).

Essa aproximação entre os dois Estados desencadeou uma onda de críticas ao governo Lula, ecoando não apenas entre a oposição e a mídia, mas também por parte do governo Biden, haja vista que apesar de ter abandonado muitas práticas e discursos do governo anterior, a oposição à Venezuela e à China se mantém no centro da política externa dos EUA.

Em 2019, os Estados Unidos decidiram cortar as relações diplomáticas com Caracas em razão das eleições que levaram a vitória de Maduro, cuja legitimidade foi questionada levando ao não reconhecimento do resultado pelo governo estadunidense (BERMÚDEZ, 2023), que passou a adotar uma série de sanções severas contra a Venezuela. Entre elas, a mais impactante foi a proibição da importação e comercialização do petróleo venezuelano. Dado que o petróleo representa cerca de 95% das receitas do país sul-americano, os efeitos foram devastadores para a economia venezuelana (ZANOBIA, 2022). A decisão estadunidense de não reconhecer o resultado eleitoral contribuiu para a intensificação das tensões, colocando em prática uma estratégia de pressão econômica como tentativa de derrubar o governo Maduro. Contudo, ao longo dos anos, observou-se uma relativa mudança de postura por parte dos EUA, que aliviou algumas sanções em virtude do impacto da guerra da Ucrânia (SANCHES, 2022). Isso porque os EUA sentiram a necessidade de assegurar a segurança energética para si e para seus aliados. Assim, buscaram melhorar a relação com o Estado venezuelano e, ao mesmo tempo, procuraram minar a relação entre Maduro e o presidente russo, Vladimir Putin (ZANOBIA, 2022).

Essa reaproximação encontrou novo obstáculo no final de 2023 quando reascendeu-se a questão de região de Essequibo, entre a Venezuela e a Guiana. Buscando reivindicar a soberania sobre a região disputada há mais de 100 anos, o governo venezuelano realizou um referendo indicando uma possível anexação da área ao território venezuelano. Cerca de 95% dos 10,5 milhões de eleitores que participaram desse referendo expressaram apoio à incorporação oficial de Essequibo ao mapa do país (BBC, 2023). O desacordo sobre quem deveria ser responsável por esse território acentuou-se ainda mais depois que foi descoberta uma imensa quantidade de petróleo no local.

A região, compõe 74% do território da Guiana, país que administra a área desde 1996, ano em que declarou independência do Reino Unido, [porém] a Venezuela contrapõe que o local foi retirado de seu domínio pela arbitrária Sentença de Paris, de 1899 (SOLLITTO, 2023).

Esse acontecimento na dinâmica geopolítica não apenas aumentou as tensões entre a Venezuela e a Guiana, mas também impactou as relações com os Estados Unidos. A Guiana manifestou profunda indignação diante desse referendo, um sentimento que foi compartilhado e respaldado pelos EUA, que mantêm interesses estratégicos no pequeno país sul-americano. Diante

dessa estimativa, o presidente Biden anunciou a realização de um exercício militar, incluindo sobrevoos sobre a Guiana, como uma demonstração de apoio e solidariedade a seu aliado (BELCHIOR, 2023).

Respondendo a essa crescente tensão, o Brasil assumiu uma posição de mediador, buscando, por meio de reuniões diplomáticas, intermediar o conflito entre Venezuela e Guiana, almejando evitar uma ação militar que motivasse a intervenção dos EUA e de alguns aliados, como o Reino Unido. A mediação empreendida pelo Brasil, na tentativa de apaziguar as tensões, apresentou alguns resultados positivos. Maduro e o governante guianense, Irfaan Ali, se comprometeram a continuar negociações sobre Essequibo, evitando que o impasse se transformasse em um conflito armado de maiores proporções (REDAÇÃO, 2023). Essa abordagem diplomática efetiva não apenas amenizou as tensões imediatas, mas também abriu espaço para discussões mais amplas sobre a resolução pacífica de disputas territoriais na região.

Antony Blinken, secretário de Estado dos Estados Unidos, agradeceu ao Brasil pelo seu papel pacificador mediando o conflito, telefonando pessoalmente para o chanceler Mauro Vieira (SOARES, 2023). A intervenção diplomática brasileira foi elogiada por sua abordagem equilibrada e construtiva na resolução das tensões. Embora a questão ainda esteja sujeita a discussões futuras entre os dois estados, a atuação do Brasil foi percebida como um exemplo do prestígio do governo Lula no cenário internacional.

As relações do Brasil com a China e o papel dos Estado Unidos

Durante o governo Bolsonaro, as relações com o país foram marcadas por contradições e tensões, visto a falta de consenso entre a vontade do presidente de se afastar da China para priorizar a aproximação com os EUA, e a realidade material, dada a importância do país asiático para o Brasil e para o mundo. Um exemplo dessa contradição estava numa das bases de apoio do governo anterior, o agronegócio. Os produtores rurais têm, em Beijing, o seu principal mercado consumidor e não aceitariam perder os ganhos financeiros advindos da exportação para o país asiático por conta de posições puramente ideológicas por parte de Bolsonaro.

Objetivando relançar as relações políticas com o maior parceiro comercial do Brasil, Lula visitou a China em abril de 2023, e logo após visitar brevemente os EUA. Segundo a balança comercial de 2022, a China é a maior parceira comercial do Brasil com US\$87,7 bilhões em exportações e US\$47,7

bilhões em importações. Já os Estados Unidos seguem atrás com uma considerável distância com US\$31,1 bilhões e US\$39,4 bilhões, respectivamente.

Numa tendência diferente da relação com os Estados Unidos, a parceria Brasil-China cresceu muito nos dois primeiros mandatos do presidente Lula, e, também, pela prioridade dada pelo líder brasileiro às relações Sul-Sul, o que resultou em crescimento dos fluxos de troca e investimento entre os dois países (ALBUQUERQUE, 2014). No atual cenário de reconstrução e reintegração do Brasil no sistema internacional, o Estado brasileiro encontra-se no meio da rivalidade entre as duas maiores potências. Segundo Malamud e Rodriguez, Brasília tem um papel ativo na relação China-EUA, com uma importância global crescente e um papel consolidado de potência regional com uma economia em desenvolvimento (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013).

Assim, a forma que o Brasil se posiciona em relação as duas potências marca a sua política externa. O presidente Lula já deixou claro que a rivalidade Beijing-Washington não deve influir na relação “particular” do Brasil com os Estados Unidos e com a China, tendo declarado que “quando eu vou conversar com os Estados Unidos, não fico preocupado com o que a China vai pensar. Estou conversando sobre os interesses soberanos do meu país. Quando venho conversar com a China, também não fico preocupado com o que os Estados Unidos estão pensando”, em sua viagem à China em março (VEJA, 2023).

Dessa forma, a postura adotada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu terceiro mandato indica uma estratégia de reconstrução e reintegração das relações exteriores do Brasil no que diz respeito às dinâmicas entre as duas maiores potências globais, Estados Unidos e China, buscando equilibrar as relações comerciais e diplomáticas com ambos os países, reconhecendo a importância estratégica de cada um para a economia e para a diplomacia brasileiras.

Considerações finais

Segundo Maria Regina Soares de Lima (2023), o governo Lula 3.0 não pode ser visto como uma continuidade da diplomacia de seus governos anteriores, mas uma resposta à antítese bolsonarista em um contexto de novos desafios internacionais e domésticos, cujo objetivo principal é a revogação do passado recente e a reconstrução das relações exteriores, baseando-se no legado progressista e no prestígio obtido pelos governos petistas (durante os mandatos iniciais de Lula da Silva) anteriores.

Por esse motivo, novas perspectivas para a política externa surgiram diante da necessidade de reinserção do Estado brasileiro em um cenário internacional bem mais conflituoso do que o de 20 anos atrás, quando Lula foi presidente pela primeira vez. Observa-se o ressurgimento do protagonismo do Brasil, marcada pelo abandono do alinhamento automático com os EUA. A reconstrução proposta não implica em volta ao passado, mas na projeção do país em um novo contexto global, regional e doméstico de um governo comprometido com a mudança e a reestruturação da política externa brasileira (Lima, 2023). Como reflexo do desgaste das instituições que estruturam o sistema internacional, e as recorrentes crises e guerras do cenário geopolítico vigente, o primeiro ano do terceiro mandato do presidente Lula foi assinalado por cenários delicados que obrigaram o Brasil a sair de sua “zona de neutralidade” destacando-se como um dos períodos mais desafiadores para a política externa brasileira nos últimos anos.

Nesse contexto, no início de seu terceiro mandato, Lula enfatizou a necessidade de o Brasil ocupar posições relevantes em organismos multilaterais, (MONTANINI, 2023) além de projetar-se como um mediador relevante dos conflitos internacionais. O presidente também fortaleceu laços com outras potências significativas, como China e Rússia, rejeitando a submissão à lógica imperialista estadunidense, e contrapondo-se aos interesses dos EUA e Europa. (VELEDA, 2023). O Brasil também estreitou suas relações com outros países do BRICS, evidenciando certa preocupação em consolidar ainda mais seu papel de liderança regional e entre as nações do chamado Sul Global.

A reaproximação do Brasil-EUA no início do ano foi importante para marcar a volta da estabilidade política no Brasil e nos Estados Unidos depois das conturbadas administrações de Bolsonaro e Trump. Há muitas convergências do ponto de vista não só da democracia, mas da estratégia de desenvolvimento e da política ambiental que os dois governos parecem adotar. No entanto, a posição em relação à Guerra da Ucrânia e à questão venezuelana foram dois pontos sensíveis na conjuntura política de 2023, levando a tensionamentos nas relações bilaterais Brasil-EUA. Mas foram tensionamentos pontuais, que não colocam em xeque uma parceria mais estratégica. O ponto sensível na nossa opinião é aquele de mais longo prazo: as relações do Brasil com a China.

Certamente o confronto russo-ucraniano representa um problema para a política externa do terceiro governo Lula, uma vez que no discurso de vitória o presidente mencionou que não mediria esforços para retomar parcerias com a União Europeia e com os EUA. O posicionamento do presidente Lula

sobre a guerra muitas vezes foi visto como ambíguo por parte dos governos norte-americano e de países da OTAN.

Cabe ressaltar, no entanto, que o governo brasileiro tem o compromisso em manter a neutralidade no conflito dentro da lógica de continuar a tradição diplomática do país de preferir a negociação política como uma melhor alternativa do que a guerra. Em sua terceira passagem pela presidência, Lula se comprometeu em trazer o Brasil de volta aos holofotes internacionais e, por isso, posiciona-se como um *player* de mediador ativo em relação a ambas as partes, Rússia e Ucrânia. Dessa maneira, o elemento central da lógica do governo Lula em relação a Guerra da Ucrânia é o pragmatismo, na tentativa de mitigar os riscos materiais e políticos para o Brasil.

As disputas entre China e Estados Unidos da América claramente influenciaram nas decisões diplomáticas do governo brasileiro, impactando suas ações de política externa. Diferentemente do cenário que Lula encontrou em seus dois primeiros governos, as posições que China e Estados Unidos representam no contexto internacional são muito diferentes, e, consequentemente, muito mais complexas, com potencial de criar obstáculos para a diplomacia de Brasília

Ainda que certos objetivos brasileiros em política externa, nesse início de mandato do governo Lula, não tenham se modificado significativamente (pode-se citar a integração regional e o fortalecimento da parceria com países do Sul Global), o cenário internacional apresenta-se como muito mais desafiador. A China, o maior parceiro econômico do Brasil, consolidou-se como uma grande potência e desenvolveu um parque industrial que domina as tecnologias mais sofisticadas, o que termina causando um desequilíbrio nas trocas comerciais e nas negociações com Brasília.

A rivalidade entre Estados Unidos e China vem se acirrando na última década. Com os chineses se tornando a segunda maior economia do mundo, os EUA lutam para preservar sua hegemonia como superpotência. Além do fator de competição econômica, especialistas entendem que tal rivalidade seria inevitável, uma vez que potências em ascensão podem produzir desconfiança nas potências estabelecidas. Nesse sentido, também entra no cálculo político dos Estados o fator *segurança* (LAWRENCE; LUM, 2011). Nesse cenário, o crescimento chinês causa um grande desconforto aos Estados Unidos e, por esse motivo, barrar o seu avanço é praticamente uma política de Estado dos EUA (PAULINO; PIRES, 2021)

A rivalidade entre EUA e China, enraizada em questões políticas e econômicas, torna o posicionamento do Brasil primordial no atual tabuleiro

geopolítico. Vale ressaltar que o governo Lula, em 2023, ao assumir uma postura equilibrada e independente, defendendo o multilateralismo e priorizando a autonomia do país, busca reconstruir a política externa de modo a reposicioná-lo como protagonista no atual contexto internacional.

Referências

AMELLO, P. C. **EUA têm ressalva a proposta de Lula para Guerra da Ucrânia.** Folha de São Paulo, 10 fev 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/eua-indicam-ressalvas-a-clube-da-paz-para-guerra-da-ucrania-proposto-por-lula.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2024

BALINGIT, MORIAH. TOBIN, MEAGHEN. **The West hoped Lula would be a partner. He's got his own plans.** The Washington Post, 13 Abr. 2023. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/04/13/lula-foreign-policy/>. Acesso em 13 out. 2023.

BBC. **Essequibo:** Entenda crise entre Venezuela e Guiana; resumo. BBC, BRASIL, 11 dez. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cxw120m0k9do>. Acesso em: 07 jan. 2024.

BBC. **O que é a Unasul, que Lula quer “reconstruir”.** BBC NEWS Brasil, 07 abr. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cevn775q5z8o>. Acesso em: 07 jan. 2024.

BELCHIOR, Luísa. **EUA anunciam manobras militares na Guiana após Venezuela aprovar anexação de Essequibo.** G1, 07 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/12/07/essequibo-eua-exercicio-conjunto-guiana.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BERMÚDEZ, Ángel. **Como Maduro saiu do isolamento e reata relações com outros países.** BBC NEWS BRASIL, 19 fev. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj5yy00n5j8o>. Acesso em: 07 jan. 2024.

BERRINGER, Tatiana; REGO, Patricia Lima. **O novo governo Lula e as relações Brasil-EUA.** 2023. Jornal GNN Disponível em: <https://jornalgnn.com.br/politica/o-novo-governo-lula-e-as-relacoes-brasil-eua/amp/>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CASARÕES, Guilherme. **O movimento bolsonarista e a americanização da política brasileira:** as causas e consequências da extrema direita brasileira. *Journal of Democracy em português*. Volume 11, Número 2, Novembro de 2022. P. 07-44.

CNN. **Maduro reforça tropas na fronteira com a Guiana após Reino Unido anunciar envio de navio militar.** CNN, Brasil, 28 dez. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/>

maduro-reforca-tropas-na-fronteira-com-a-guiana-apos-reino-unido-anunciar-envio-de-navio-militar/. Acesso em: 07 jan. 2024.

CNN. **Venezuela e Rússia planejam expandir acordos de cooperação, diz Sergei Lavrov.** CNN, Caracas, 19 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/venezuela-e-russia-planejam-expandir-acordos-de-cooperacao-diz-sergei-lavrov/#:~:text=Desde%201999%2C%20os%20dois%20pa%C3%ADses,as%20san%C3%A7%C3%B5es%20contra%20a%20Venezuela>. Acesso em: 07 jan. 2024.

G1. **EUA libertam aliado próximo de Maduro em troca de Venezuela soltar 10 americanos.** G1, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/12/20/eua-libertam-aliado-proximo-de-maduro-em-troca-de-venezuela-soltar-10-americanos.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2024.

GUILHON-ALBUQUERQUE, José-Augusto. **Brazil, China, US: a triangular relation?** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, p. 108-120, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RWWpVbSfwfzrsNpXJhJnrGr/?lang=en#>. Acesso em 12 Dez. 2023.

GUTIERREZ, Felipe. **Maduro no Brasil:** Entenda qual é a situação legal dele e como está a relação dos EUA com a Venezuela. G1, 29 maio 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/05/29/maduro-no-brasil-entenda-qual-e-a-situacao-legal-dele-e-como-esta-a-relacao-dos-eua-com-a-venezuela.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2024.

KALOUT, Hussein; DA COSTA, Hugo Bras Martins. **A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil.** CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 2, p. 70-89, 2022. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/32/a-rivalidade-china-eua-e-os-interesses-estrategicos-do-brasil>. Acesso em 15 Nov 2023.

Lawrence, Susan V., Lum, Thomas. **U.S.-China Relations: Policy Issues.** Disponível em: https://www.everycrsreport.com/files/20110311_R41108_add49a875f66b32f57f79c5b65933e5e57c9b93e.pdf. Acesso em 08 Set. 2023.

LE MONDE. **United States condemns Brazil's 'parroting' of Russian and Chinese propaganda,** 18 Abr 2023. https://www.lemonde.fr/en/united-states/article/2023/04/18/united-states-condemns-brazil-s-parroting-of-russian-and-chinese-propaganda_6023277_133.html. Acesso em 15 dez. 2023.

LIMA, M.R.S.: “A dialética da política externa de Lula 3.0”. **CEBRI REVISTA** Ano 2 / No 5 / Jan-Mar 2023 P. 79-95.

LIPTAK, Kevin; MATTINGLY, Phil; BERTRAND, Natasha; LEE, MJ. **Biden recorre a países que tentou evitar após corte do petróleo russo.** CNN, Washington, 09 mar. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/biden-recorre-a-paises-que-tentou-evitar-apos-corte-do-petroleo-russo/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio C. **Com um pé na região e outro no mundo:** O dualismo crescente da política externa brasileira. Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 1, n. 2, p. 167-184, 2013. Disponível em: <https://>

periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6312/5791 Acesso em 14 Dez. 2023.

MELLO, P. C. **Lula vai apresentar a Biden ideia de “clube da paz”**. Folha de São Paulo, 08 fev 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/lula-vai-apresentar-a-biden-ideia-de-clube-da-paz-para-ucrania-com-participacao-da-china.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MONTANINI, Marcelo. **A incursão de Lula num multilateralismo em baixa**. Nexojornal, 23 dez. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/brics-lula-aprofunda-alianca-com-russia-e-china-buscando-equilibrio-de-poder-com-eua-e-europa> Acesso em: 12 jan. 2024.

NACIONAL, Jornal. **Essequibo**: governo federal diz que acompanha com preocupação conflito entre Venezuela e Guiana. G1, 29 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/12/29/essequibo-governo-federal-diz-que-acompanha-com-preocupacao-conflito-entre-venezuela-e-guiana.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2024.

O GLOBO, 18 dez. 2022. **Entre EUA e China, Brasil fica com ambos**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/12/entre-eua-e-china-brasil-fica-com-ambos.ghtml>. Acesso em 16 Nov 2023.

PAULINO, Luís Antonio; PIRES, Marcos Cordeiro. **A competição entre Estados Unidos e China e o Governo Biden**. ALVES, Giovanni. Trabalho e Geopolítica Global. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, p. 47-70, 2021. Disponível em: https://www.projetoeditorialpraxis.net/_files/ugd/702642_2712b37b6bfc4bfaa97de2fd86789b5f.pdf#page=48

PRADO, Gabriela. **Com recordes de consumo, Brasil importa energia da Argentina e liga térmicas**. CNN, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/com-recordes-de-consumo-brasil-importa-energia-da-argentina-e-liga-termicas/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PRATES, VINICIUS. **Lula volta a dizer que guerra Rússia x Ucrânia foi decisão dos dois países**. Estado de Minas., 16 Abr. 2023. https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/04/16/interna_politica,1482040/lula-volta-a-dizer-que-guerra-russia-x-ucrania-foi-decisao-dos-dois-paises.shtml. Acesso em 15 out. 2023.

RITNNER, DANIEL. **Em missão discreta, Amorim vai a Moscou e a Paris tratar de guerra na Ucrânia**. CNN BRASIL, 01 Abr 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-missao-discreta-amorim-vai-a-moscou-e-a-paris-tratar-de-guerra-na-ucrania/>. Acesso em 20 dez. 2023.

RODRIGUES, Brasília. **Bolsonaro libera entrada de Maduro no Brasil para expor intimidade de Lula com ditadores, dizem governistas**. CNN, Brasília, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-libera-entrada-de-maduro-no-brasil-para-expor-intimidade-de-lula-com-ditadores-dizem-governistas/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

RODRIGUES, Paloma; MATOSO, Filipe; RODRIGUES, Mateus. **Lula diz que reunião com Maduro é ‘momento histórico’, defende ‘integração plena’ e vê ‘preconceito’ de países contra Venezuela.** G1, Brasília, 29 maio. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/29/lula-e-maduro-falam-apos-reuniao-no-palacio-do-planalto.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2024

SANCHES, Mariana. **Por que os EUA decidiram relaxar sanções contra a Venezuela agora?** BBC NEWS, Washington, 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61488916>. Acesso em: 07 jan. 2024.

SILVA, Luiz Inácio Lula da: **“O Brasil está de volta”.** Público, 31 out. 2022, <https://www.publico.pt/2022/10/31/mundo/noticia/lula-silva-brasil-volta-2025954>. Acesso em 20 dez. 2023.

SOARES, Jussara. **EUA agradecem diplomática do Brasil na disputa por Essequibo.** VEJA, São Paulo, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eua-agradecem-lideranca-diplomatica-do-brasil-na-disputa-por-essequibo/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

SOLLITTO, André. **Em meio a tensão com Venezuela, Guiana receberá navio de guerra britânico.** VEJA, São Paulo, 24 dez. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/em-meio-a-tensao-com-venezuela-guiana-recebera-navio-de-guerra-britanico>. Acesso em: 07 jan. 2024.

US EMBASSY IN BRAZIL. **Joint Statement Following the Meeting Between President Biden and President Lula.** <https://br.usembassy.gov/joint-statement-following-the-meeting-between-president-biden-and-president-lula/>. Acesso em 07 out. 2023.

VEJA, 14 dez. 2023. **Guiana e Venezuela prometem diminuir controvérsia sobre Essequibo.** Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/guiana-e-venezuela-prometem-diminuir-controversia-sobre-essequibo>. Acesso em: 07 jan. 2024.

VEJA. **Lula diz que relação do Brasil com a China não causa ‘arranhão’ com os EUA.** Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/lula-diz-que-relacao-do-brasil-com-a-china-nao-causa-arranhao-com-os-eua>. Acesso em 12 Dez. 2023.

VELEDA, Raphael. **Lula aprofunda aliança com Rússia e China para contrapor EUA e Europa. Metrópoles,** 25 ago. 2023. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2023/12/23/a-incursao-de-lula-num-multilateralismo-em-baixa>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ZANOBIA, Luana. **Crise do petróleo leva Joe Biden a pedir socorro para a Venezuela.** VEJA, São Paulo, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/crise-do-petroleo-leva-joe-biden-a-pedir-socorro-para-a-venezuela>. Acesso em: 07 jan. 2024.

Relações Brasil-China no terceiro governo Lula: novos tempos?

As relações com a China tornaram-se mais complexas em 2023 com a confirmação da expansão do BRICS. Após a Cúpula de Johannesburg, o BRICS fez o convite para 6 novos países: Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Etiópia e Irã.

Pedro Gabriel Ferreira dos Santos, Vitor Hugo dos Santos, Ester Gonzalez de Souza, Giovanna Mendes Carvalho, Flávia Mitake, Fabíola Lara de Oliveira¹⁰, Lucas Barbosa de Oliveira, Isabella Lucino, Emanuela Almeida¹¹, Vitor Gabriel da Silva¹², Filipe Porto¹³, Olivia Bulla¹⁴, Rafael Almeida Ferreira Abrão¹⁵, Ana Tereza L. Marra de Sousa¹⁶

Introdução

Neste capítulo, apresentamos uma síntese das principais discussões do Grupo de Trabalho de Relações Brasil-China do OPEB no ano de 2023. Argumentamos que a Política Externa Brasileira (PEB) voltada à China, durante o novo governo, tem tido como objetivo construir possibilidades para que as relações econômicas possam auxiliar os objetivos do governo de neointustrialização do Brasil, bem como a projeção global do país.

Primeiro, abordamos os principais aspectos da visita que Lula realizou na China em abril. Em seguida, focamos nossa análise em três questões que nortearam as relações bilaterais em 2023 e evidenciaram potencialidades e

10 Discentes do Bacharelado em Ciências e Humanidades da UFABC e membros do OPEB.

11 Discentes do Bacharelado em Relações Internacionais da UFABC e membros do OPEB.

12 Graduado em Relações Internacionais pela UFABC e membro do OPEB.

13 Mestrando em Relações Internacionais pelo PPG-PRI UFABC e membro do OPEB.

14 Doutoranda em Economia Política Mundial pelo PPG-EPM UFABC e membro do OPEB.

15 Doutor em Economia Política Mundial pelo PPG-EPM UFABC, professor de Relações Internacionais na PUC-SP e membro do OPEB.

16 Professora da UFABC, coordenadora do PPG-PRI UFABC e do GT de China do OPEB.

desafios para os intercâmbios sino-brasileiros: o papel da China na eletrificação do Brasil, a presença de empresas chinesas de *e-commerce* no varejo nacional e as possibilidades de uso do RMB nas relações bilaterais. Posteriormente, apontamos como a intensificação das relações da China com parceiros do Mercosul – Uruguai e Argentina – levantou questões para a atuação do Brasil na região. Em conjunto, a análise desses temas nos permitiu concluir que o papel da China, tanto no contexto brasileiro, como no regional, traz possibilidades e desafios para o Brasil que poderão ser melhor aproveitados (ou não) a depender da capacidade nacional de efetivamente implementar uma política de desenvolvimento e demandar da China – também ofertando a ela – opções para que contribua com o país.

Novos tempos?

Em abril de 2023, Lula foi à China em uma viagem que representou – como bem sinalizou a música “Novo Tempo”, interpretada originalmente por Ivan Lins, com a qual o presidente foi recebido por Xi Jinping – a retomada da aproximação político-diplomática entre os países. Lembra-se que entre 2019 e 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, esferas das relações Brasil-China – que deveriam estar interligadas – se desvincilharam uma da outra: enquanto o trilho econômico seguiu tendências de intensificação, com o aumento do comércio e dos investimentos entre os países; o trilho das relações político-diplomáticas, tensionado pelas constantes críticas a China e pela não priorização do país na política externa, seguiu caminho de distanciamento (SOUSA et al., 2022). Um dos objetivos iniciais do novo governo Lula foi rearticular as relações sino-brasileiras nas esferas bilateral e multilateral.

Mas em qual cenário se deu tal reaproximação? Seria ilusório imaginar que ainda estivéssemos em 2003, quando Brasil e China eram tratados como potências emergentes em patamares relativamente equitativos. Enquanto a China desenvolveu uma política externa mais assertiva e se consolidou como segunda potência econômica do mundo na década de 2010, o Brasil, particularmente desde o golpe de 2016, acumulou crises políticas, econômicas e sociais, e perdeu – em especial no governo Bolsonaro – coerência e protagonismo na política internacional.

Nas relações bilaterais, as assimetrias se consolidaram. De um lado, o comércio bilateral com a China superou US\$ 100 bilhões em 2023, com

farto superávit para o Brasil, e os chineses passaram a desempenhar papel importante como investidores estrangeiros em diversos setores do país, em especial o de energia. De outro lado, a intensificação das relações sem um plano estratégico contribuiu ao longo das últimas décadas para um processo de reprimarização da pauta exportadora, desindustrialização e diminuição da complexidade produtiva brasileira. A pauta de exportações do país para a China seguiu dominada por commodities agrícolas, energéticas e minerais, com tendências de continuidade.

Assim, o desafio do novo governo Lula com a China, além da expansão e diversificação da pauta comercial – que é difícil de ocorrer para além de outros produtos agrícolas e poucos industrializados – tem sido buscar novas parcerias e investimentos chineses em setores além do agro. Essa busca foi um dos principais pontos da visita realizada por Lula à China. Durante seminário em Xangai, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a Apex-Brasil em março de 2023, houve a assinatura de mais de 20 acordos que abrangeram as áreas da transição energética e enfrentamento à mudança climática; mineração; indústria; agronegócio; finanças; tecnologia da informação e comunicação; saúde; infraestrutura e construção; e comércio e serviços.

Se os acordos representarão “novos tempos” nas relações bilaterais, ainda é cedo para dizer, mas, no mínimo, objetivaram construir possibilidades para a complexificação e aumento qualitativo das relações. Outro ponto importante da visita referiu-se à ativação e reforço da cooperação entre os países voltada a pautas multilaterais e temas de incidência global. A visita marcou o início da gestão de Dilma Rousseff no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS. A nova presidente tem como objetivo promover o avanço da agenda da instituição a partir da expansão de membros, o aumento dos financiamentos e a diminuição do uso do dólar.

Outros dois temas que foram importantes em termos da articulação dos países – e que se interpretaram como elementos que podem auxiliar o Brasil na sua projeção global – foram as questões do meio ambiente e o combate à fome e à pobreza. Produziu-se a “Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima” no qual cobrou-se dos países desenvolvidos financiamento para o combate à mudança climática, e um memorando sobre o combate à fome e pobreza em que se assinalou que os países somariam forças para coordenar suas posições sobre esses temas. Como afirmaram Sousa, Abrão e Porto (2023, p. 158) “acordos dessa natureza reforçam o potencial das articulações de ambos [os países] no plano

multilateral e o uso estratégico das relações mútuas como elemento de projeção global em temas comuns”.

O papel da China na transição energética do Brasil: veículos elétricos ou biocombustíveis?

Quando se pontuou que a China poderia ter um papel para a neoindustrialização do país, uma das oportunidades apontadas se relacionou a investimentos chineses no Brasil no setor de eletrificação. Em particular, a aquisição pela BYD da fábrica da FORD na Bahia (concretizada em outubro de 2023) foi vista como uma contribuição da China para o fortalecimento industrial do país. No OPEB, buscou-se analisar o papel da China para a transição energética nacional e apontar oportunidades para o desenvolvimento das relações.

Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o Brasil ocupou, em 2018, a 6º posição no ranking de emissões de gases de efeito estufa (United Nations Environment Programme, 2021). O setor de transportes foi responsável por grande parte dessas emissões, chegando a 60% do total nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (Tanji, 2021). Diante de tal cenário, a substituição gradual de veículos movidos a combustíveis fósseis para modelos híbridos ou elétricos tornou-se uma necessidade (IG Carros, 2022).

Há iniciativas na esfera federal para limitação das emissões, como projetos de lei que propõem a isenção de IPI e PIS/Cofins para veículos elétricos. Além disso, há entes da federação, como o Rio de Janeiro, que isentam esses veículos do pagamento de IPVA. No âmbito municipal, a cidade de São Paulo liberou carros eletrificados do rodízio e determinou que novos edifícios comerciais e residenciais devem ter instalação de carregadores.

Para o processo de eletrificação da frota brasileira, a China poderia se tornar um aliado fundamental já que as empresas chinesas de veículos elétricos lideram as tendências da indústria automobilística global. Tal fato é consolidado pelo expressivo aumento de 66,9 % nas exportações de veículos elétricos, baterias de íons de lítio e células solares no primeiro trimestre de 2023 (China2Brazil, 2023).

A forte influência chinesa na eletrificação pode ser vista na América Latina, onde dos 4.133 ônibus elétricos na região, 3.270 foram fabricados por empresas chinesas (E-BUS Radar, 2023). No Brasil, como já analisado pelo

OPEB, a empresa BYD está presente desde 2014 com uma fábrica na região de Campinas, a qual produz ônibus totalmente elétricos (Gajus et al., 2022). A empresa possui uma parceria com a UNICAMP, voltada a estudos sobre energia fotovoltaica.

Outra marca chinesa de veículos elétricos que vem crescendo no Brasil é a Great Wall Motors (GWM). A GWM em 2021 adquiriu um complexo automotivo em Iracemápolis (SP), com investimento de R\$ 10 bilhões, com capacidade de produzir 100 mil veículos e empregar 2 mil funcionários. O governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, firmou um acordo com a fabricante para o desenvolvimento de uma frota de veículos movidos a hidrogênio.

No entanto, cabe destacar que o Brasil é um líder global no uso e implementação de políticas de incentivo aos biocombustíveis. O país possui um longo histórico de uso de etanol, que teve início na década de 1970 com o programa Proálcool. O uso de biocombustíveis continuou no Brasil e, em 2003, o país lançou a Política Nacional de Biocombustíveis (PNPB). A política de incentivo ao etanol e ao biodiesel foi então retomada. Em 2009, o governo estabeleceu o programa RenovaBio, que determinou metas para a redução de emissões e incentivou os biocombustíveis. O uso de veículos flex-fuel, capazes de funcionar tanto com gasolina quanto com etanol, tornou-se disseminado.

Investir no desenvolvimento e uso de biocombustíveis – em comparação a disseminação de veículos elétricos no Brasil, cuja produção o país não domina – pode ser uma solução de mais curto prazo que contribui com a questão ambiental, de um lado, e com o desenvolvimento de cadeias produtivas locais, de outro. Tem sido observada uma ampla entrada de empresas chinesas em outros setores de energia renovável, principalmente energia eólica e solar. O Brasil foi o país que recebeu o maior investimento energético da China no mundo, mas o setor de biocombustíveis tem sido ignorado.

A adoção de carros elétricos chineses no Brasil é uma questão que pode impactar tanto na continuidade de competitividade para o setor dos biocombustíveis, tanto na forma como efetivamente o Brasil vai se inserir nas cadeias globais do setor. A adoção generalizada de carros elétricos, se desacompanhada de medidas de desenvolvimento local, acentuaria a dependência tecnológica do Brasil em relação à China, e poderia desincentivar tecnologias desenvolvidas e difundidas no Brasil em torno dos biocombustíveis.

Ao mesmo tempo, a difusão dos carros elétricos chineses no mercado brasileiro pode ser uma oportunidade para ambos os países. O Brasil tem um imenso desafio. A reorganização produtiva global das indústrias automobilísticas, acompanhada por inovações relacionadas a indústria 4.0 e a

eletrificação do setor têm tornado obsoletos aparatos de várias fábricas no país, bem como prejudicado a competitividade de toda uma cadeia local de fornecedores que se desenvolveu – em regiões como o ABC Paulista – para alimentar essa produção.

Investimentos chineses que gerem empregos e tecnologia no Brasil e contribuam para novas instalações produtivas que insiram o país nas novas dinâmicas da indústria 4.0, desenvolvendo e alimentando uma nova cadeia local de suprimentos, podem beneficiar beneficiando o país. Igualmente, o Brasil pode beneficiar a China. Considerando a expertise do país na questão dos biocombustíveis, uma alternativa para que interesses brasileiros – relacionados ao uso do biocombustível – e chineses possam ser compatíveis, seria o aprimoramento dos carros híbridos. Recentemente, a montadora chinesa Great Wall anunciou sua intenção de começar a produzir seu primeiro veículo híbrido no mercado brasileiro a partir de maio de 2024. Os carros híbridos podem ser alimentados tanto por eletricidade quanto por etanol, preservando os interesses da cadeia de produção brasileira em torno dos biocombustíveis. Essa tem sido a aposta das montadoras ocidentais que atuam no Brasil desde a década de 1950 e têm sido fundamentais na industrialização do país desde então. Em um momento em que o governo brasileiro fala de neointustrialização, ou seja, a reindustrialização do país em novas bases, o futuro do setor de transportes é um ponto fundamental a ser debatido.

A China no varejo brasileiro

Shopee, Shein e AliExpress. Os grandes players do comércio eletrônico vindos da Ásia deixam a sensação de que o e-commerce brasileiro não será dominado por empresas tradicionais como Casas Bahia, Magazine Luiza ou Americanas e muito menos pela gigante argentina Mercado Livre (Bulla, 2023). Trata-se de uma briga de gente grande, já que o Brasil é o 10º maior mercado de compras online do mundo e ainda tem muito espaço para crescer.

Vale lembrar que a crise sanitária da covid-19 provocou aumento da digitalização, com o e-commerce sendo uma das atividades mais beneficiadas pela pandemia. Como resultado, as compras online no Brasil cresceram 87% em 2020 em relação a 2019, com o faturamento bruto passando de R\$57,44 bilhões para R\$107,24 bilhões, conforme o Observatório do Comércio Eletrônico (Brasil, 2023).

No mesmo período, plataformas asiáticas, como Shein e Shopee (de origem em Singapura, mas com fundadores e capital chineses), chegaram ao

país, trazendo o modelo cross-border. Nele, o processo de compra e venda dos produtos ocorre em países distintos. Juntas, ambas as plataformas internacionais faturaram mais de R\$10 bilhões no Brasil em 2021 (Eiger, 2023), superando empresas tradicionais. No ano seguinte, em 2022, a Shein quadruplicou de tamanho e detinha 5% de todo o varejo de vestuário no país, vendendo, sozinha, quase R\$ 8 bilhões (Boyadjin, 2023).

Em um mercado extremamente sensível ao preço como o do Brasil, o mais importante para o e-commerce é ter um controle sobre a fonte dos produtos. Porém, outro motivo pelo qual as plataformas chinesas conseguiram despontar no mercado consumidor nacional é o modelo de marketplace. Na China, desenvolveu-se um mercado de vendas online peculiar e extremamente tecnológico, no qual as interações com os consumidores se desenrolam de maneira mais dinâmica. Além da variedade de produtos encontrados a preços baixos e das entregas rápidas. Em sites como Shein e Shopee, há um processo de gamificação, com os consumidores recebendo pontos que podem virar descontos e/ou frete grátis.

Enquanto isso, no Brasil, as plataformas tradicionalmente utilizadas seguem um modelo de vendas online menos interativo e, conseqüentemente, mais limitado. Estão firmes no conceito de e-commerce, que permite relações comerciais através da internet em uma loja virtual, geralmente própria da marca, porém sem expandir para o marketplace nos moldes de um shopping virtual, onde várias lojas vendem produtos no mesmo lugar, em um modelo mais participativo.

Por esses motivos, os sites asiáticos tornaram-se mais atrativos aos consumidores brasileiros. Mas o principal fator para a escolha dessas plataformas é o preço, que geralmente é mais baixo que nos concorrentes nacionais, uma vez que esse comércio é pouco afetado por tarifas de importações, dadas as dificuldades do governo brasileiro em promover a taxaço. O próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, já criticaram a atuação dessas companhias de e-commerce em território nacional. Além disso, varejistas nacionais e deputados da Frente Parlamentar do Empreendedorismo cobraram uma postura firme do governo federal em relação ao comércio cross-border, acusando as empresas chinesas de descumprirem algumas obrigações tributárias e realizarem vendas de maneira irregular no Brasil.

Contudo, só taxar não resolveria o problema, a perda de competitividade das varejistas online nacionais em relação ao e-commerce chinês vai além de taxas de importação e outros tributos. Tem a ver com o próprio

modelo brasileiro de vendas online e também está relacionado aos gargalos de infraestrutura no Brasil e ao déficit tecnológico, o que reduz a eficiência do negócio. As empresas chinesas, no entanto, diante das ameaças de taxação das compras, não querem se prejudicar no mercado nacional. A Shein anunciou em abril um investimento de R\$750 milhões para que até 2026 85% das vendas no país correspondam a fornecedores e fabricantes locais. Se de um lado, os investimentos, se concretizados, poderão contribuir para o desenvolvimento da indústria local, de outro, é importante ter em mente que a consolidação do e-commerce no Brasil requer uma transformação nos três pilares principais do comércio eletrônico: produto, preço e experiência. Para tanto, é necessário criar uma perspectiva nacional sobre compras online, já que o país não possui as mesmas condições que os concorrentes asiáticos e, portanto, não faz sentido simplesmente copiar o modelo existente apostando que vai dar certo. Ao contrário, é preciso se adequar às especificidades tupiniquins e dos consumidores locais a risco de sermos engolidos pelas gigantes chinesas.

O uso do RMB nas transações bilaterais

Outro tópico analisado pelo OPEB foram as possibilidades de adoção do RMB nas transações bilaterais entre Brasil e China. Do lado do Brasil, tem havido o interesse estratégico por parte do governo Lula de impulsionar a diversificação do sistema monetário internacional. O próprio Banco Central do Brasil (BCB) já vinha realizando ajustes nos últimos anos no que diz respeito a composição das reservas internacionais do país, com o RMB passando a figurar, em dezembro de 2022, com 5,37% do volume, o que o colocou em 2º lugar como moeda mais utilizada como reserva pelo Brasil (ainda largamente abaixo do dólar que contabilizava 80,42%)¹⁷. Pode parecer pouco, mas até 2020 a participação do RMB nas reservas brasileiras era nula. Contudo, quando se olha para as estatísticas oficiais¹⁸, no segundo trimestre de 2022, apenas 0,077% dos registros de moeda no mercado de câmbio primário foram em RMB, o que indica uma baixa adesão à moeda chinesa no

17 Fonte dos dados: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/relgestaoreservas/GESTAO-RESERVAS202303-relatorio_anual_reservas_internacionais_2023.pdf.

18 Fonte dos dados: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/rankingscambio>.

país. Assim, ainda há vários desafios para que o RMB passe a ser relevante do ponto de vista bilateral.

Para que o uso do RMB no Brasil pudesse ir além das reservas e ser mobilizado no comércio internacional e fluxos financeiros, seria preciso que os agentes econômicos que estão na relação bilateral se interessem por usar a moeda. Segundo Sousa e Freitas (2020), cerca de uma década atrás um acordo de Swap entre Brasil e China – que permitiria o uso de RMB bilateralmente – não foi adiante porque não houve demanda de quem opera o comércio com a China. A grande reserva brasileira de dólares e o fato de a moeda chinesa ainda apresentar baixa conversibilidade internacional foram possíveis motivos.

Quadros e Azevedo (2022), em entrevistas realizadas com empresas, apesar de apontarem haver maior disposição para o uso do RMB devido a vantagens como a “*redução dos custos de transação*” e “*aumento do comércio devido à facilidade de acesso aos mercados e aumento do volume de negócios*”, pontuaram que barreiras foram mencionadas: “*falta de liquidez, confiabilidade e um banco central independente, além de diferenças culturais*”.

Como um elemento que pode contribuir para superar barreiras, o acordo para o *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) atuar como banco de compensação do RMB no Brasil, fechado durante a visita de Lula a China, abriu caminho para que o RMB pudesse ter mais espaço no cenário de multipolarização monetária. Contudo, isso deve depender da continuidade do esforço chinês de garantir a conversibilidade internacional do RMB e do próprio aumento de oferta da moeda – com a facilitação de mecanismos de pagamento e compensação – no ambiente brasileiro.

A China, os países do Mercosul e o Brasil

O caso do Uruguai

Desde a virada do século XX, a China tem adquirido importância crescente nas relações econômicas do Mercosul, superando a posição dos Estados Unidos em 2009 como principal destino das exportações extrabloco e, no ano seguinte, como principal origem das importações. O estreitamento das relações chinesas com o bloco não se limitou à esfera econômica, mas abrangeu também a geopolítica. No cenário de ascensão chinesa e enfraquecimento da hegemonia estadunidense na América Latina, a China conseguiu atrair

vários países para a Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR), que tem a adesão de mais de 140 países no mundo. Entre os países da América Latina e Caribe, 21 nações aderiram, entre elas Argentina, Uruguai e Venezuela, membros do Mercosul. A ICR envolve projetos de infraestrutura de transporte, energia, telecomunicações e tecnologia visando fomentar a integração econômica entre os países.

Entretanto, apesar da cooperação existente entre China e países do Mercosul, recentemente as relações bilaterais do país com os membros do bloco foram foco de tensões, dada a intenção do Uruguai de firmar um acordo de livre comércio com a China que potencialmente viola as políticas do Mercosul. No início do mês de setembro de 2021, Luis Lacalle Pou, presidente do Uruguai, anunciou publicamente a intenção de firmar com a China um acordo de livre-comércio que eliminaria tarifas e cotas para importação entre Uruguai e China. Desde 2013, a China tem sido o maior parceiro comercial do Uruguai, o que impulsionou a venda de soja, carne e produtos derivados de madeira. O interesse do Uruguai com o acordo é obter maior acesso ao mercado chinês.

O Mercosul é um tratado no qual é determinado que acordos bilaterais sejam realizados em bloco com todos os demais países da organização. A ideia é evitar que a Tarifa Externa Comum (TEC) seja violada por algum dos membros. Isso limitaria o Uruguai – sozinho – a buscar um acordo de livre comércio com a China. Apesar disso, o país tem insistido na possibilidade do acordo. Lula, já nas primeiras ações do seu novo mandato, tentou remediar o impasse a partir da reafirmação da importância do bloco como mecanismo de integração do Cone Sul. Nos seus primeiros compromissos oficiais, o presidente priorizou uma visita ao Uruguai, onde se encontrou com o presidente Lacalle Pou como uma tentativa de dissuadir o acordo bilateral Uruguai-China. Na época, Lula afirmou que priorizaria as negociações Mercosul-UE para, posteriormente, focar na cooperação do bloco com a China.

As promessas de Lula, contudo, esbarram nas dificuldades para avançar negociações em outras frentes. O Acordo Mercosul-UE encontra-se paralisado pela contínua ausência de consenso entre ambas as partes. Em relação ao estabelecimento de um Tratado de Livre-Comércio (TLC) com a China, por meio do Mercosul, há várias barreiras, como o fato de que o Paraguai não mantém relações diplomáticas com a China, mas com Taiwan. Além disso, o Brasil, que possui interesses comerciais relacionados à indústria, bem como a Argentina, teriam imensas dificuldades de construir consenso em seus países a respeito de uma abertura de mercado para favorecer a China, contra

a qual os setores industriais de ambos os países têm nutrido reclamações ao longo das últimas décadas.

Na ausência dos avanços desejados pelo Uruguai nas negociações de livre-comércio com UE e China, caberá aos outros países do Mercosul, em especial aos seus membros mais poderosos – Brasil e Argentina – oferecer novas possibilidades de desenvolvimento ao Uruguai, visando dissuadir a flexibilização do projeto de integração regional. Caberia, por parte do Brasil principalmente, reforçar aos chineses a necessidade de continuidade do projeto mercosulino na região e as consequências a respeito de uma desintegração causada pelo acordo com o Uruguai, uma vez que isso poderia enfraquecer a própria atuação internacional da América do Sul e, por conseguinte, os prospectos para um mundo multipolar, cuja construção é um dos objetivos da política internacional chinesa.

O caso da Argentina

Em 2021, o OPEB publicou um texto no qual apontava que os ventos de Buenos Aires sopravam em direção a Beijing, destacando o aumento da intensidade das relações Sino-Argentinas e como elas estavam se tornando, para o país sul-americano, uma alternativa para enfrentar desafios econômicos (Porto et al., 2021). Em 2023, essa percepção foi reforçada. A renovação de um acordo de *swap* – que permite a operação cambial direta entre pesos e renminbi, sem a necessidade de uma moeda intermediária – entre os países, em junho, no valor de cento e trinta bilhões de yuans (equivalente a cerca de dezoito bilhões de dólares), permitiu à Argentina pagar pelas importações em Renminbi, moeda chinesa, o que contribuiu, ao menos momentaneamente, para aliviar problemas no balanço de pagamentos do país. Por outro lado, para a China, o acordo contribuiu para a internacionalização de sua moeda e fortalecimento de sua posição perante *los hermanos*. E o Brasil nessa história?

Nos últimos anos, Brasil e Argentina passaram por um relativo processo de afastamento. Na esfera política, Bolsonaro não possuía boas relações com o presidente argentino. Durante a pandemia, em decorrência dos impactos causados na economia do país pela COVID-19, o Brasil chegou a perder para a China o posto de maior parceiro comercial da Argentina (retomando em 2022). Contudo, a Argentina tem sido um mercado essencial para o Brasil, principalmente para a vendas de produtos manufaturados. Assim, a crise no país vizinho preocupa, pois pode afetar as exportações brasileiras.

Com a chegada de Lula à presidência, o cenário das relações bilaterais melhorou, com a Argentina sendo o primeiro país visitado pelo presidente.

Contudo, do lado econômico, a cooperação bilateral ainda precisa de maior operacionalização prática. Em maio, o governo brasileiro começou a discutir com a Argentina linhas de crédito voltadas à exportação de produtos brasileiros, o que poderia ser um caminho para permitir a continuidade do consumo argentino de produtos brasileiros durante a crise. Contudo, as linhas de crédito não saíram da ideia para a realidade. Foi o mesmo caso do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) que deve permitir que a Argentina pague pelas compras brasileiras em reais. O mecanismo permaneceu em discussão pelos países sem calendário de implementação.

Se por um lado parece haver entendimento por parte do governo brasileiro de que a Argentina é um parceiro prioritário com o qual é possível alavancar mais a cooperação econômica, por outro, a capacidade da China de oferecer soluções de forma mais rápida e eficiente, é o que faz com os ventos de Buenos Aires soprem mais para Beijing do que para Brasília. Lembra-se que a Argentina entrou recentemente na ICR e – pelo menos até o fim da gestão Fernandez – se mostrou como candidata para entrar no BRICS. A atratividade das iniciativas decorreu da participação chinesa nelas, mostrando-se que a China tem se tornado uma parceira preferencial da Argentina.

Conclusões

No aspecto bilateral, foi perceptível que o governo brasileiro tentou abrir espaço político-diplomático em 2024 para elevar a qualidade das relações Brasil-China introduzindo na agenda a questão do uso do RMB e a temática da industrialização. Ainda não é possível saber os resultados. Nas nossas análises, chamamos atenção para dois conjuntos de investimentos chineses que poderiam contribuir no caso da neointustrialização: nos carros elétricos e no setor de bens de consumo relacionados as plataformas de *e-commerce* chinesas. Para ambos os casos, destacamos que podem ser oportunidades para o Brasil, mas que é preciso que eles reforcem, se articulem e desenvolvam cadeias locais de produção e, principalmente no caso da eletrificação, contribuam para o desenvolvimento tecnológico.

No que se refere as consequências que a ascensão chinesa gera para o Brasil em termos de outras articulações internacionais, destacamos a perda brasileira de espaço perante sócios do Mercosul vis-à-vis a China. Se por um lado, isso pode ser considerado uma decorrência natural da posição da China no mundo, como segunda maior economia, por outro, analisou-se que as

dificuldades do Brasil de oferecer alternativas de desenvolvimento aos parceiros do bloco, é também um fator explicativo. A retomada das articulações na região e dentro do Mercosul, promovidas pelo novo governo Lula, são importantes, mas ainda não se viabilizou alternativas concretas de reforço da cooperação, em especial na esfera econômica. Assim, se do lado bilateral construiu-se espaço para elevar a qualidade das relações sino-brasileiras, considerando a esfera regional, ainda carece ao governo Lula construir uma mobilização com os países, principalmente do Mercosul, para lidar com a ascensão chinesa de modo a tirar vantagens para os interesses de desenvolvimento regionais.

Por fim, deve-se lembrar, que também no aspecto multilateral as relações com a China tornaram-se mais complexas em 2023 com a confirmação da expansão do BRICS. Após a Cúpula de Joanesburgo, o BRICS fez o convite para 6 novos países: Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Etiópia e Irã. Os 3 países Árabes possuem os maiores PIB de sua região de origem, enquanto a Etiópia possui um mercado consumidor com mais de 100 milhões de habitantes. O país está entre as cinco economias africanas com maior potencial de crescimento rápido nos próximos anos, além de ser a sede da União Africana, composta por 55 países da região. Já o Egito, que recebe ajuda financeira dos EUA, estabelece também um diálogo com o Oriente, com relações bilaterais com China, Índia e Rússia. Ademais, sua localização é estratégica, liga o nordeste africano ao Oriente Médio, o que realça a importância da região para o BRICS. A Argentina – que com Javier Milei decidiu não entrar no BRICS – foi convidada, dentre outros aspectos, por insistência do Brasil e por motivos de equilíbrio regional dentro do BRICS. A ampliação do grupo tratou-se de um movimento estratégico, muito defendido pela China. Em jogo, no futuro, estará a capacidade do grupo, agora mais diverso, de agir de forma coordenada e coesa perante os desafios da ordem internacional.

Referências

BOYADJIAN, Beatriz. Como Shein, Shopee e AliExpress viraram um fenômeno no Brasil; entenda em cinco pontos. **Suno**, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.suno.com.br/noticias/como-shein-shopee-aliexpress-viraram-fenomeno-brasil/> Acesso em 6 fev. 2024.

Brasil. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.**

Dashboard do comércio eletrônico nacional. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ0NjYxZTZQODU5ZC00YTU5YjMtMmRmODY5OTVhZjBmIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWVhMjVhOTM5MmFmYTk3OCJ9>
Acesso em 6 fev. 2024.

BULLA, Olívia. Nem Magalu nem Mercado Livre: saiba quem vai dominar o e-commerce brasileiro. **Money Times**, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/nem-magalu-nem-mercado-livre-saiba-quem-vai-dominar-o-e-commerce-brasileiro/>
Acesso em 6 fev. 2024.

China2Brazil. Na China, exportação de carros elétricos, baterias de lítio e células solares crescem 66,9%. **Exame**, 3 mai. 2023. Disponível em: <https://exame.com/mundo/na-china-exportacao-de-carros-eletricos-baterias-de-litio-e-celulas-solares-crescem-669/>
Acesso em 6 fev. 2024.

E-BUS RADAR. Ônibus elétricos na América Latina. **E-BUS RADAR**, 2023. Disponível em: <https://www.ebusradar.org/>
Acesso em 6 fev. 2024.

EIGER, Danniela; SUEDT, Thiago; SENDAY, Gustavo. Data Expert | Carrinho XP – Como estão Shopee e Shein no Brasil? **Expert XP**, 2023. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/acoes/relatorios/data-expert-carrinho-xp-como-estao-shopee-e-shein-no-brasil/>
Acesso em 6 fev. 2024.

GAJUS, Brenda et al. O papel da China na eletrificação da frota brasileira. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 12 jul. 2022. Disponível em: <https://opeb.org/2022/07/12/o-papel-da-china-na-eletrificacao-da-frota-brasileira/>
Acesso em 6 fev. 2024.

IG Carros. Carros Elétricos: O que esperar da COP 27 à indústria automobilística. **IG Carros**, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://carros.ig.com.br/veiculos-eletricos/2022-11-17/carros-eletricos--o-que-esperar-da-cop-27-a-industria-automobilistica.html>
Acesso em 6 fev. 2024.

PORTO, Filipe et al. Os ventos voam em direção a Beijing: relações Brasil-Argentina diante da China. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://opeb.org/2021/06/28/os-ventos-voam-em-direcao-a-beijing-relacoes-brasil-argentina-diante-da-china/>
Acesso em 6 fev. 2024.

SOUSA, A. T. L. M. ; GAJUS, B. N. ; PORTO, F. ; FREITAS, J. L. ; ABRÃO, R. A. F. ; RODRIGUES, V. C. P. ; SILVA, V. G. ; SANTOS, V. H. . Distensão, assimetrias e oportunidades perdidas: relações Brasil-China no governo Bolsonaro. In: Ana Tereza Lopes Marra de Sousa; Diego Araujo Azzi; Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. (org.). **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2022, v. 1, p. 131-148. Disponível em: <https://editoratilha.com.br/product/politica-externa-brasileira-em-tempos-de-isolamento-diplomatico/>
Acesso em 6 fev. 2024.

SOUSA, A. T. L. M.; ABRÃO, R. A. F.; PORTO, L. P. S. A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 150-162, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133618> Acesso em 6 fev. 2024.

SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de; DE FREITAS, William Daldegan de. A China e Os Acordos de Swap Cambial Com Argentina, Brasil, Chile e Suriname. **Revista Tempo do Mundo**, n. 24, p. 251-282, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm24art9> Acesso em 6 fev. 2024.

TANJI, Thiago. Carros ainda são vilões para a qualidade do ar, mas poluição no Brasil poderia ser muito pior. **Auto Esporte**, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://autoesporte.globo.com/um-so-planeta/noticia/2021/04/carros-ainda-sao-viloes-para-a-qualidade-do-ar-mas-poluicao-no-brasil-poderia-ser-muito-pior.ghtml> Acesso em 6 fev. 2024.

United Nations Environment Programme. State of the climate: Climate Action Note – data you need to know. **UNEP Climate Action Note**, 2021. Disponível em: https://www.unep.org/explore-topics/climate-action/what-we-do/climate-action-note/state-of-climate.html?gclid=CjwKCAjw3ueiBhBmEiwA4BhspI0FQmSOKiH27WkxtP7XiX1DALJvLPYcMQFZd17-kkfuXCNrFbNfQhoCTSYPQAvD_BwE Acesso em 6 fev. 2024.

Diversidades e desigualdades: colonialidade, economia política internacional e política externa brasileira

O fortalecimento do Sul Global é fundamental para a democratização e da descolonização das instâncias políticas e jurídicas internacionais. O Brasil tem o potencial de trazer mais expressividade para as vozes dos países periféricos e fomentar a participação, nestas mesmas instancias, de atores não estatais

Aline Herrera Vasco, Ana Júlia Martins Dias Felizardo, Bruna Muriel, Isabella Tardelli Maio, Jéssica Batista, Lucas Gomes Sima, Michele Ferreira de Oliveira, Luiza Zomignan, Michele Ferreira de Oliveira, Umaro Bassem, Vitor Cristian Maciel Gomes ¹⁹

Introdução

O ano de 2023 foi marcado pela retomada do protagonismo do Brasil como ator de relevância na política internacional e global. Com a sua diplomacia pautada na paz e na mediação de conflitos, e sem romper com o Norte, o país vem aproximando-se do Sul Global, em particular dos países africanos, relegados pela política externa do governo anterior. O terceiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva foi acompanhado da confirmação do Brasil como líder do G20 – bloco que reúne as maiores economias globais – e como sede da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, COP 30, que ocorrerá em 2025. O sucesso deste novo momento de protagonismo dependerá, para além da já anunciada construção de estratégias de combate às desigualdades e às mudanças climáticas,

19 Pesquisadores e pesquisadoras do OPEB.

do quanto estas estratégias estarão comprometidas com o enfrentamento da colonialidade (QUIJANO, 2005)²⁰.

Fanon (2010)²¹ abordou a cor como elemento demarcador da separação colonial entre o “eu”, branco, colonizador – representante daquilo que é correto e bom – e o “outro”, negro e antítese do “eu”: o diferente, errado, ruim. Santos (2007)²² renovou o debate para compreender como, nos dias de hoje, negros, indígenas e outros povos do Sul Global seguem representando estes “outros”, sub humanizados e subalternizados pelas instituições sociais, políticas, econômicas e epistêmicas hegemônicas. Permitindo com que, na contemporaneidade, a colonialidade se mantenha em todas as dimensões da existência humana (política, econômica, social, cultural, subjetiva, epistêmica etc.) e em todas as escalas (do local ao global)

É no esforço de jogar luzes sobre esta herança colonial que os/as autores/as do Grupo de Trabalho Diversidades e Desigualdades refletem, neste capítulo, sobre alguns episódios da política internacional e externa brasileira que ganharam destaque no ano de 2023.

Em um primeiro alertamos para a lógica de inferiorização e subalternização dos povos indígenas da América do Sul através da análise: (1) da demanda estadunidense pelo petróleo venezuelano no contexto da Guerra na Ucrânia e (2) do aumento da demanda global pelo lítio boliviano, no contexto de transição energética e diversificação de fontes de energia. Os dois episódios são emblemáticos no que diz respeito aos paradoxos do extrativismo progressista, na medida em que surgem tanto como oportunidade de obtenção de recursos para o financiamento de políticas públicas e sociais, quanto ameaça aos territórios indígenas e biodiversos sul-americanos.

Em seguida, abordamos esta lógica colonial se reflete nas relações e interpretações que governos, grupos e indivíduos estabelecem com os países africanos, suas populações e modos de vida, através da reflexão sobre (3) a ausência de referências ao conflito no Sudão por parte da mídia ocidental e (4) o desprezo que carregam determinados setores da elite brasileira em relação à aproximação diplomática com os países da África negra, por mais promissora que ela seja em termos econômicos e políticos.

20 QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.

21 FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010.

22 SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. *In: Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 78, p. 03-46, abr. 2007.

Impactos do internacional no local: o caso do petróleo venezuelano e do lítio boliviano

A reaproximação entre os Estados Unidos e a República Bolivariana da Venezuela em 2023 ganhou destaque nos debates acadêmicos e midiáticos como exemplo das mudanças geopolíticas resultantes da guerra na Ucrânia. Entre os antecedentes mais recentes do conflito, que já levou a óbito cerca de 300 mil vidas²³, destacam-se: a alegação russa da existência de zonas separatistas pró-Rússia em território ucraniano; a invasão e anexação da Criméia à Rússia em 2014 e os esforços da Ucrânia para se juntar à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cuja expansão surge como uma ameaça às fronteiras do território nacional governado por Vladimir Putin. Este último caso foi o estopim para que, em fevereiro de 2022, a Rússia avançasse sobre o país liderado por Volodymyr Zelensky.

Como parte do conjunto de sanções econômicas aplicadas por Joe Biden e aliados da Europa Ocidental ao governo invasor, com o intuito de esmorecer o conflito, está o boicote à importação de produtos provenientes da Rússia, entre os quais os recursos energéticos fósseis. A necessidade de encontrar novos mercados para suprir a demanda interna por petróleo bruto deu fôlego para que a Casa Branca retomasse as relações diplomáticas com a Venezuela. Suspensas desde 2019, tais relações já vinham bastante estremitadas desde 1999, quando Hugo Chávez ascendeu ao poder conclamando o socialismo do século XXI.

Como resultado das visitas diplomáticas e rodadas de negociação iniciadas em março de 2022, o governo de Biden se comprometeu a afrouxar as sanções econômicas que haviam sido endurecidas a partir de 2017. Posteriormente, o governo Maduro concedeu uma licença para que a Chevron – gigante da área de energia e a última empresa estadunidense operando em território venezuelano – reativasse as suas atividades no país, em aliança com a petrolífera estatal venezuelana PDVSA.

O contrato permite atividades de extração por seis meses (com possibilidade de renovação), período em que o lucro estará unicamente destinado à quitação das dívidas que a PDVSA possui com a Chevron. Em janeiro de 2013,

23 CARTACAPITAL. O balanço terrível de um ano de guerra na Ucrânia. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/o-balanco-terrivel-de-um-ano-de-guerra-na-ucrania/#:~:text=Quase%20180.000%20soldados%20russos%20mortos,guerra%20para%20os%20dois%20ex%C3%A9rcitos..> Acesso em 12 abr. 2023.

a empresa estadunidense começou a enviar os primeiros barris de petróleo coletados para refinarias nos EUA, sendo que, em fevereiro de 2023, havia sido contabilizada a exportação de cerca de 100 mil barris por dia.²⁴

Os bloqueios comerciais impulsionados pelos EUA com o objetivo de desestabilizar o governo de Nicolás Maduro dificultaram as atividades produtivas da PDVSA e impediram sua participação no cenário energético internacional. Mas como a economia venezuelana depende da exportação de petróleo, inclusive para a importação de bens básicos, as sanções econômicas dificultam o acesso da população aos produtos e serviços de saúde, alimentação e saneamento. Entre 2017 e 2018, por exemplo, a mortalidade geral no país aumentou em 31%²⁵ e foi registrado o deslocamento de mais de 5,4 milhões de pessoas²⁶. Iniciado em 2014 e intensificado em 2017, este deslocamento concedeu ao país o pesaroso terceiro lugar no *ranking* mundial de migrantes e refugiados²⁷. Contraditoriamente, portanto, as sanções aplicadas com o objetivo de restabelecer a democracia e os direitos humanos contribuem para desestabilizar a democracia e deixar grande parte da população à margem dos direitos humanos e sociais.

O fim das sanções é, portanto, absolutamente crucial tanto para a melhora da qualidade de vida da população quanto para a superação da crise política, econômica, social e humanitária que assola o vizinho caribenho-andino-amazônico. Porém, o incremento da exploração petrolífera para atender a demanda estadunidense, no contexto de boicote à Rússia, traz um alerta: o risco de uma nova onda de destruição de territórios indígenas e biodiversos. É o velho paradoxo do neoextrativismo, grande conhecido dos governos progressistas que lideraram países sul-americanos na primeira década e meia do século XXI e que, diante do aumento do preço das commodities no mercado internacional, optaram pelo extrativismo como eixo de seus programas de desenvolvimento.

24 KENNEDY, Charles. Chevron's Plan To Nearly Double Its Oil Exports From Venezuela. **OILPRICE**, 2023. Disponível em: <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Chevrons-Plan-To-Nearly-Double-Its-Oil-Exports-From-Venezuela.html>. Acesso em: 12 abr. 2023.

25 SACHS, Jeffrey; WEISBROT Mark. Sanções Econômicas como Punição Coletiva: O Caso da Venezuela. **CEPR**, 2019. Disponível em: <https://cepr.net/report/sancoes-economicas-como-punicao-coletiva-o-caso-da-venezuela/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

26 ACNUR. **Venezuela**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

27 ACNUR. **Ukraine refugee situation**. 2022. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em: 10 mai. 2022; ACNUR Brasil. **Dados sobre refúgio**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Diferentemente do modelo neoliberal, em que os benefícios das atividades extrativistas ficam concentrados nas mãos da elite política e econômica local e estrangeira²⁸, no neoextrativismo o Estado possui maior capacidade de controle e regulação da produção econômica e utiliza os rendimentos para a formulação e implantação de políticas públicas diversas. Neste contexto, países como Venezuela, Brasil, Bolívia e Equador apresentaram a melhora dos índices mais diversos, a saber: IDH, PIB, PNB, Mortalidade, Alfabetização etc.

Porém, os dois modelos – progressista e neoliberal – contribuem para que os países sul-americanos mantenham o seu papel subordinado de periferia exportadora de bens primários para o centro, que segue definindo as regras do jogo mundialmente desigual. Além disso, ambos trouxeram efeitos nefastos aos territórios biodiversos e às populações indígenas e tradicionais que os habitam.

Para compreender o quanto o risco da nova onda de exploração petrolífera na Venezuela é real, basta deslocar o olhar do tempo presente para um passado recente, e das escalas mais amplas do internacional e do nacional para a escala do local, através de uma breve visita à produção petrolífera no delta do rio Orinoco ao longo da década de 1990 (SANTOS, 2001, p. 31-106).

Estudos demonstram como os resíduos da perfuração de petróleo afetaram o PH dos rios, extinguindo espécies da fauna e da flora aquática e terrestre e, conseqüentemente, inviabilizando as atividades produtivas tradicionais. Naquele período, o território do povo *Warao* foi o mais afetado. A tradução do nome para “Povo da canoa” ou “Povo da Água” já revela a importância da relação deste povo com o rio, a navegação e as atividades de pesca²⁹. Embora compartilhem o mesmo tronco linguístico, os *Warao* possuem diversas formas de organização social e correspondem, atualmente, a cerca de 49 mil indivíduos (o segundo maior grupo indígena da Venezuela)³⁰.

28 GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: SCHULDT, Jürgen et al. *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP/CLAES, 2009. pp. 187-225.

29 CARNEIRO; SILVEIRO, 2018 apud MOREIRA; CAMARGO, 2017, p. 50-51; ACNUR. **Os Warao no Brasil** – Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes. UNHCR/ACNUR Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

30 DURAZZO, Leandro Marques. Os Warao: do Delta do Orinoco ao Rio Grande do Norte. **Povos Indígenas do Rio Grande do Norte**. 2020. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/povosindigenasdorn/warao.html>. Acesso em: 14 de abr. 2023; CARNEIRO, Cynthia S.; SILVEIRA, Marina C. P. A declaração das nações unidas sobre os direitos dos povos indígenas e os impactos da nova lei de migração brasileira sobre o direito de livre circulação do povo Warao. **Périplos**, Revista de Investigación sobre Migraciones, v. 02, n. 02, 2018. p. 69-94.

A exploração contaminou o ar, o solo e os corpos dos Warao. Os empreendimentos trouxeram poluição sonora, avançaram sobre territórios ancestrais sagrados e contribuíram para a inserção de doenças exógenas, levando a processos de expropriação e expulsão.

A questão dos impactos sociais e ambientais da produção petrolífera é algo muito mais amplo do que a questão venezuelana apresentada, sendo subjacente à dependência global dos combustíveis fósseis não renováveis, cuja extração, industrialização e consumo devastam a natureza e os povos que, com ela, se relacionam de maneira integrada e vital. Não à toa, as organizações indígenas, ambientalistas e ecologistas exigem a mudança da matriz energética mundial, mudança esta que já vem sendo incorporada – como prática ou retórica – pelo mercado, pelas Organizações Internacionais e por distintos governos – de direita e de esquerda – ao redor do mundo. O problema é que muitas estratégias de transição ecológica vêm sendo pensadas e aplicadas à revelia dos direitos da natureza e dos povos indígenas e tradicionais, como poderemos observar a seguir.

O tema da transição energética vem aparecendo com frequência nos documentos e discursos oficiais dos governos de todo o mundo. No caso da China, a política nacional de eletrificação do transporte e a substituição do uso do combustível fóssil por baterias elétricas é uma de suas estratégias centrais. Inclusive, um dos objetivos dos acordos firmados entre a China e os países sul-americanos no âmbito da iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI) lançada em 2013 é, exatamente, a facilitação do acesso chinês à matéria-prima principal das baterias elétricas, o lítio.

É válido recordar que as iniciativas de cooperação e comércio impulsionadas pela China vem se fortalecendo nas regiões periféricas como uma alternativa às estratégias propostas (e impostas) nas últimas décadas pelos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais. Em particular pelo caráter contra hegemônico de sua política externa, que defende o fortalecimento da multipolaridade e de um mundo mais horizontalizado (FLINT; ZHU, 2019, p. 95-101) através da diplomacia do *win win* e, conforme Xi Jinping, pela valorização da diversidade cultural e dos mecanismos da governança global.³¹ A “Nova Rota da Seda” conta, hoje, com a participação de 149 países dos cinco continentes, sendo 21 deles da América Central e

31 Governo da República Popular da China. **Action plan on the Belt and Road Initiative**. China Government Official Website, 2015. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

do Sul.³² Nesta última região estão as maiores reservas de lítio do mundo: o chamado “Triângulo do Lítio”, formado principalmente pelos salares Jama (Argentina), Atacama (Chile) e Uyuni (Bolívia) contempla 60% das reservas mundiais, sendo a Bolívia responsável por 23,6% deste total.³³

Em junho de 2023, a Citic Guoan firmou um acordo com a estatal YLB para ter direito à exploração das reservas de lítio na Bolívia. A mesma empresa pretende investir cerca de US\$ 1,4 bilhão para construir no salar de Pastos Grandes, no sudoeste da Bolívia, duas fábricas destinadas à produção e exportação de 50 mil toneladas anuais de lítio a partir de 2025.³⁴ Também em 2023 foi firmado um acordo entre a YLB e um conglomerado do qual formam parte as empresas Contemporary Amperex Technology (CATL), o Grupo Xinjiang TBEA e a Fusion Enertech (CÉSPEDES, 2022), com o anúncio de investimentos de US\$ 1,4 bilhão para exploração do lítio no salar de Uyuni.³⁵

Pela sua importância para as iniciativas atuais de descarbonização, o lítio vem sendo chamado de “ouro branco”. Luís Arce – ex-ministro da economia de Evo Morales e atual presidente pelo Movimento al Socialismo/MAS – corrobora a tese de que foram as reservas do metal em subsolo boliviano a razão do golpe que destituiu Morales da presidência em 2019. Segundo ele, o golpe não “foi contra os indígenas, mas pelo lítio. Foi desenhado por transnacionais interessadas em sua privatização e na do gás”.³⁶ Naquele momento, o MAS vinha discutindo com o governo chinês possibilidades de apoio do país asiático à industrialização do lítio. O embaixador Liang Yu afirmou que a China precisaria de 800 mil toneladas de lítio em 2025 e, neste sentido, o país estaria “à disposição para ajudar na industrialização das empresas

32 Green Finance & Development Center. **Countries of the Belt and Road Initiative (BRI)**. Fanghai International School of Finance (FISF) at Fudan University, Shanghai, China, 2021. Disponível em: <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/?cookie-state-change=1683822512158>. Acesso em: 12 jul. 2023.

33 Notícias da China. Lítio: Bolívia fecha acordo inédito com consórcio chinês para fabricar baterias elétricas. **Brasil de Fato**, 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/04/litio-bolivia-fecha-acordo-com-consorcio-chines-liderado-por-fabricante-de-bateria-eletrica>. Acesso em: 1 ago. 2023.

34 ESTADÃO CONTEÚDO. China e Rússia fecham acordo para exploração de lítio na Bolívia. **CNN**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/china-e-russia-fecham-acordo-para-exploracao-de-litio-na-bolivia/>. Acesso em 29 de jul. 2023.

35 *Ibid.*

36 RAMOS, Mauro. Plano de industrialização do lítio boliviano é retomado em parceria com China. **Brasil de Fato**, 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/19/plano-de-industrializacao-do-litio-boliviano-e-retomado-em-parceria-com-china>.

metalúrgicas e químicas”, estando “prestes a realizar o sonho energético e industrial sul-americano da Bolívia”.³⁷

O foco desta reflexão, entretanto, é alertar para o seguinte fato: as iniciativas de exploração do lítio sofrem forte resistência por parte das comunidades, que denunciam os seus impactos sociais e ambientais. A produção de energia mais limpa e sustentável é o argumento utilizado pelas empresas estatais e privadas que investem na produção de carbonato de lítio e introdução do recurso no mercado mundial, mas a exploração do metal traz impactos negativos para a natureza e os povos que nela vivem.

Da geopolítica para a cosmopolítica

No salar de Uyuni³⁸, manifestantes denunciam o fato de a exploração do lítio causar desequilíbrio ambiental e prejudicar o modo de vida das comunidades que vivem no entorno.³⁹ A extração por evaporação, por exemplo, utiliza cerca de dois milhões de litros de água por tonelada de mineral extraído, contamina a água e impacta toda a fauna e a flora, impedindo as práticas produtivas e culturais tradicionais e avança sobre os direitos indígenas e ambientais reconhecidos pelas normativas nacionais e internacionais. Ou seja, os problemas do extrativismo elucidados anteriormente, a partir do caso venezuelano, se repetem no caso do lítio boliviano.

Os desafios da transição ecológica tornam-se ainda mais complexos quando, para além da geopolítica, observamos o fenômeno através das lentes da cosmopolítica e seu olhar sobre a diversidade de interpretações ontológicas sobre a natureza e o cosmos. Isto porque diversos povos não ocidentais, entre os quais os indígenas, compreendem a natureza como composta por uma multiplicidade de entes que possuem animidade, ou seja, vida, espiritualidade, processos de cultura e consciência.⁴⁰

37 https://elpotosi.net/nacional/20190821_industrializaran-pastos-grandes-de-potosi-y-coipasa-de-oruro.html.

38 WRIGHT Lawrence. *Sonhos de Lítio*. Piauí, 2010.

39 REDAÇÃO AB. Manifestantes protestam na Bolívia por royalties do lítio. **Automotive Business**, 2023. Disponível em: <https://automotivebusiness.com.br/pt/posts/setor-automotivo/manifestantes-protestam-na-bolivia-por-royalties-do-litio/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

40 VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Perspectivismo e Multinaturalismo na América Indígena. In: _____. **A inconstância da Alma Selvageme outros ensaios de antropologia**. São Paulo: Cosac & Naif, 2002. p. 345 – 401.

Davi Kopenawa⁴¹ explica que a transformação da natureza em *commodities* só é possível pelo fato dos brancos, o “povo da mercadoria”, desconhecerem o mundo natural tal como ele é: repleto de seres e fenômenos não captados à olho nu, e não aceitos nem compreendidos pela racionalidade científica. Comunidades *Aimarás* e *Quéchuas* compreendem o Salar de Uyuni, o maior do mundo, como território sagrado, o leite materno de um vulcão feminino chamado Tunupa.⁴² Yampara (2008, p. 78 – 79) relembra que no interior da cosmovisão aimará vivemos em um mundo com o qual é absolutamente necessário “[...] conversar/ponerse de acuerdo, cotidiana y periodicamente [...] En esto consiste la emulación/empatia entre los seres bióticos, naturales y espirituales, de los pueblos andinos” (YAMPARA, 2008, p. 78 – 79).⁴³

As organizações indígenas respaldam sua luta em ferramentas conceituais e político-jurídicas contra hegemônicas interculturais que colocam estes diferentes mundos para dialogar, como é o caso do *Buen Vivir* e dos *Direitos da Natureza*. O primeiro pode ser compreendido como um projeto civilizatório intercultural, igualitário e ecológico, enquanto o segundo como um recurso jurídico que inovou os direitos ambientais pela transição de uma justiça antropocêntrica para uma biocêntrica.

Estas ferramentas contribuem para repensarmos os ideais individuais, nacionais e internacionais de crescimento, riqueza, bem-estar e progresso. Estimulam novas práticas econômicas e sociais orientadas: (1) pela crítica aos princípios do lucro, do individualismo e do consumo desenfreado; (2) pelo projeto de transição energética, dos recursos fósseis para as energias limpas e renováveis que, de fato, considerem os direitos dos povos indígenas e da natureza; (3) pela migração produtiva rumo a um extrativismo absolutamente necessário e uma indústria ecologicamente viável (ambos altamente tecnológicos, de pequena escala, rigidamente fiscalizados e de baixo impacto

41 KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu**. Palavras de um xamã Yanomami. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 484.

42 HERNÁNDEZ, Mario Orospe. As perspectivas sobre a exploração de lítio nos Andes bolivianos. **NEXO**, 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/externo/2023/04/29/As-perspectivas-sobre-a-explora%C3%A7%C3%A3o-de-l%C3%ADtio-nos-Andes-bolivianos>. Acesso em: 24 jul. 2023.

43 YAMPARA, Simón. Empresa Ayllu óYlluQamaña? In: MEDINA, Javier (org.). *Suma Qamaña: la comprensión Indígena de la vida buena*. La Paz: GPI, 2008. pp. 137 – 147.

socioambiental) e (4) pela exportação de produtos (orgânicos; agroflorestais, biodiversos) com alto valor agregado.⁴⁴

Um processo de subalternização e inferiorização sofrido similar àquele sofrido historicamente pelo povo indígena foi vivenciado pelo povo negro desembocando, como veremos adiante, na invisibilização midiática em relação aos conflitos na África subsaariana e na resistência e desprezo de parte da elite brasileira em relação ao aprofundamento das relações bilaterais com os países da África, em particular a subsaariana.

Os países africanos, entre a invisibilidade e a inferiorização

No dia 25 de fevereiro de 2022, o jornalista Charlie D'Agata, do canal norte-americano CBS News, demonstrou uma perspectiva supremacista⁴⁵ durante a cobertura da Guerra entre Rússia e Ucrânia ao afirmar: “Este não é um lugar, com todo o respeito, como o Iraque ou o Afeganistão, que têm visto conflitos violentos há décadas. Esta é uma cidade relativamente civilizada, relativamente europeia, cidade onde você não esperaria isso!”. Por sua vez, o jornalista Daniel Hannan em artigo para o The Telegraph, escreveu frases sobre como os ucranianos “se parecem tanto com a gente”, inclusive “assistem Netflix”⁴⁶. O conflito despertou grande interesse e solidariedade massiva e global, expondo as diferenças em relação: a) ao tratamento da cobertura jornalística e da resposta pública aos eventos a depender de onde eles ocorrem – se nos países centrais, periféricos, ou na periferia da periferia – e das origens étnico-raciais dos envolvidos; e b) a disparidade na empatia, comoção e gestos de solidariedade internacional e global direcionadas à Ucrânia em comparação com os outros 29 graves conflitos em andamento.

44 Estas estratégias estão presentes, também, em outras experiências econômicas e correntes ecologistas críticas (como a economia solidária, o ecosocialismo, o decrescimento etc.). Essa e outras reflexões estão presentes em HUERTAS, Bruna Muriel Fuscaldo. A expansão das monoculturas: do global ao local, da China ao TIPNIS. **MONÇÕES: REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD**, v. 9, p. 247-280, 2020.

45 BRASIL DE FATO. Mídia ocidental age como supremacista e dissemina preconceito em cobertura da guerra. 28 fev. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/28/midia-ocidental-age-como-supremacista-e-dissemina-preconceito-em-cobertura-da-guerra>. Acesso em: 27 fev. 2024.

46 HANNAN, Daniel. **Vladimir Putin's monstrous invasion is an attack on civilisation itself**. The Telegraph, 26 fev. 2022. Disponível em: https://www.telegraph.co.uk/news/2022/02/26/vladimir-putins-monstrous-invasion-attack-civilisation/?utm_content=telegraph&utm_medium=Social&utm_campaign=Echobox&utm_source=Twitter#Echobox=1645898137. Acesso em: 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60565156>. Acesso em 27 fev. 2024.

O Sudão é um dos países que enfrenta um conflito extremo nos dias de hoje.⁴⁷ Localizado na África Subsaariana, o país caracterizado por sua rica diversidade étnica e cultural, se tornou independente do domínio colonial britânico em 1956 mas nunca vivenciou um longo período de paz. Uma violenta guerra civil entre 1983 e 2005 levou a óbito mais de 2 milhões de pessoas. Desde 2003 as regiões dominadas por grupos rebeldes – como Darfur – têm sido palco de enfrentamentos com o governo nacional. Segundo dados da ONU, até 2023 já haviam sido contabilizados ao menos 300 mil mortes e 2,5 milhões de deslocamentos.⁴⁸

O Sudão, como outros Estados “párias” no continente africano, enfrenta uma realidade social grave e complexa. A fragmentação dos territórios originários africanos resultou em instabilidade e condições constantes de colapso. Tensões relacionadas às diferenças étnicas e religiosas, às disputas pela exploração dos recursos naturais, ao envolvimento de grupos paramilitares em atividades econômicas ilegais e aos interesses geopolíticos estrangeiros no país formam parte do cotidiano da população.

A instabilidade gerada pelos conflitos e guerras leva homens, mulheres e crianças da África Subsaariana e de outras regiões a abandonarem seus países de origem para adentrarem uma longa e perigosa jornada em busca de melhores condições de vida na Europa. O êxodo também se dá por perseguições religiosas e políticas, fome e também por problemas ambientais e climáticos. Apesar disso, não é raro encontrarmos afirmações de jornalistas sobre os conflitos no Sudão e em outros países da África negra como algo intrínseco à natureza cognitiva, cultural e ambiental de seus povos e territórios.

Os meios de comunicação desempenham um papel crucial na formação da percepção da comunidade internacional. É fundamental que ajudem a divulgar como a condição atual de pobreza e marginalização dos países periféricos do Sul Global, assim como a dos povos indígenas – representantes do sul do Sul Global – é resultado do longo processo histórico de exploração colonial e neocolonial. Isto explica, em grande medida, situações às quais estão submetidos, tais como: a destruição dos ecossistemas, a usurpação dos territórios, a violência, a morte, a separação, o deslocamento forçado e a fome.

Embora o recorte temporal das reflexões aqui contidas seja o ano de 2023, nos parece válido comentar que enquanto revisamos e fechamos esta

47 *Idem*.

48 Nações Unidas. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. **Darfur**: duas décadas de sofrimento. Disponível em: <https://unric.org/pt/darfur-duas-decadas-de-sofrimento/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

obra, já em fevereiro de 2024, observamos a mídia brasileira em polvorosa pela dureza do discurso feito pelo Presidente Lula no dia 19 em relação aos contínuos ataques de Israel à faixa de Gaza. “O que está acontecendo na Faixa de Gaza com o povo palestino não existiu em nenhum outro momento histórico. Aliás, existiu. Quando Hitler resolveu matar os judeus”⁴⁹.

Lula fez a declaração durante entrevista coletiva de encerramento de sua viagem à Etiópia, país que se encontra na 22^o posição do Índice de Gravidade do Conflito (ACLED, 2023) mencionado anteriormente. Certamente muitos dos etíopes que estavam por ali sentiram-se contemplados pela fala de Lula, assim como os cidadãos dos países árabes e de outros da África subsaariana, muitos dos quais habituados a serem tratados pela comunidade internacional pelo viés da sub/desumanização vivenciada, também, pelos palestinos de Gaza e outros tantos grupos, povos e nações do Sul Global.

A inferiorização do negro respaldou, por séculos, o sequestro de pessoas para as Américas e a sua transformação em mão de obra escrava, além de permitir a expropriação de elementos naturais como diamantes e minerais. A perpetuação da lógica de sub humanização persiste no imaginário e nas práticas sociais atuais, moldando as relações do mundo com o continente e a reprodução de preconceitos e estereótipos em relação ao povo negro, africano e em diáspora.

A visita da comitiva presidencial brasileira à Etiópia foi outra demonstração do esforço de reaproximação que o atual governo brasileiro vem fazendo em relação à África. A negligência da Política Externa Brasileira em relação aos países africanos observada entre a crise política de 2013 e o fim do governo de Jair Bolsonaro em 2022 vem sendo substituída, nesse terceiro mandato do PT, pela retomada das relações estratégicas com os países do continente, destacando os laços históricos, culturais e econômicos que unem os dois lados do Atlântico. Este movimento, assim como o enfrentamento ao governo de Benjamin Netanyahu, evidencia como a política externa brasileira pode contribuir de maneira efetiva para um sistema internacional mais democrático e menos ancorado na colonialidade do poder.

Antes de visitar a Etiópia, em agosto de 2023 a comitiva presidencial brasileira esteve Angola, país descrito por Lula como “um país irmão, com quem compartilhamos a mesma língua, muita história e laços de sangue

49 GRANCHI, Giulia. **Por que comparação de Lula entre Gaza e Holocausto enfureceu Israel?** BBC, 20 fev. de 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c1w1y1tz0glo>. Acesso em 26 fev. 2024.

e cultura em comum” (BRASIL, 2023)⁵⁰. O objetivo foi estabelecer novos acordos político-econômicos e de reconhecimento dos vínculos históricos, linguísticos e culturais entre os dois países.

Como é sabido, esse vínculo se estabeleceu no trágico contexto de rapto de milhares de negros/as oriundos do reino do Ndongo e o traslado forçado dos mesmos para a maior colônia portuguesa de além-mar. Segundo dados do The Trans-Atlantic Slave Trade Database⁵¹, inclusive, os territórios que hoje correspondem a Angola e Brasil protagonizaram o maior fluxo de pessoas escravizadas entre 1515 e 1865, quando mais de 12,5 milhões de indivíduos foram deslocados violentamente.

Durante a estada em Luanda, o presidente realizou reuniões com o homólogo João Lourenço, do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Líder vinculado aos movimentos de trabalhadores e à defesa da soberania nacional, Lourenço participou da luta independentista contra o colonialismo português durante a década de 1970. Vale a pena lembrar que o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência angolana em 1975.

Como parte do movimento de reaproximação com a África diversas iniciativas estão sendo impulsionadas, a saber: a abertura de novas embaixadas, a reabertura daquelas fechadas durante o governo de Jair Bolsonaro – que sequer visitou a região durante o seu mandato – e o retorno do investimento em setores que vão do agronegócio à indústria de defesa⁵². Em Angola, especificamente, a discussão girou em torno de acordos de cooperação para a diversificação da economia angolana e a entrada de investimentos brasileiros em setores estratégicos, como infraestrutura e energia. Lula também fez o convite para que o país participasse das reuniões do G20, agora sob a liderança brasileira. O objetivo parece ser, entre outros, fortalecer o projeto brasileiro de formar parte do Conselho de Segurança da ONU como membro

50 BRASIL. **Discurso do presidente Lula por ocasião do conselho de ministros, em Luanda (Angola)**. 25 ago. de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-por-ocasio-do-conselho-de-ministros-em-luanda-angola><https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-por-ocasio-do-conselho-de-ministros-em-luanda-angola>.

51 Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/>. Acesso em 26 fev. 2024.

52 PRAZERES, LEANDRO. **Embaixadas e até empresas da Lava Jato**: como Brasil tenta recuperar o prejuízo na África. BBC, 26 ago. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c723kye0mldo>. Acesso em 26 fev. 2024.

permanente com poder de veto, necessário diante das falhas de atuação do órgão que carece de representação geográfica (LABOISSIÈRE, 2023)⁵³.

Ao comentar a visita, o Ministro da Fazenda Fernando Haddad destacou a importância econômica do estreitamento das relações comerciais com a África e o papel que os empresários brasileiros possuem no esclarecimento destas iniciativas para grande parte da sociedade brasileira que as enxerga com desconfiança. “Eu disse que é importante que eles, empresários, expliquem isso, porque pode dar a impressão de que é uma coisa ideológica e não pragmática”⁵⁴.

É provável que novas e renovadas opressões surjam desta reaproximação diplomática. Basta recordar o legado de destruição que trouxeram, para os ecossistemas e comunidades locais, aqueles megaempreendimentos impulsionados por grandes corporações brasileiras entre 2003 e 2013 em territórios africanos (LAMAS, 2021)⁵⁵.

O momento, entretanto, é de celebrar. Uma celebração que, de preferência, ande de mãos dadas com a pressão para que as novas iniciativas impulsionadas pelo Brasil em Angola, Moçambique, Luanda, Ruanda e Serra Leoa estejam ancoradas em um projeto verdadeiramente pós-abissal, portanto democrático, ecológico e radicalmente anticolonial.

Conclusão

Como foi possível observar anteriormente a relação diplomática com os países africanos segue menosprezada por alguns setores da elite brasileira. Este menosprezo se estende às culturas, línguas, saberes e espiritualidades da população negra, de dentro ou fora do continente africano, como reflexo do processo de conformação da modernidade colonial e capitalista a partir de hierarquias étnico-raciais.

Estas hierarquias explicam, em parte, a seletividade midiática e o des-caso dos organismos internacionais de direitos humanos em relação aos

53 *Ibid.*

54 LABOISSIÈRE, Paula. **Em Angola, Lula defende reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Agência Brasil, 26 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-08/em-angola-lula-defende-reforma-do-conselho-de-seguranca-da-onu>. Acesso em 26 fev. 2024.

55 LAMAS, I. A. Um vazio de governança? Desinvestimentos da Vale em Moçambique e atuações conflituosas da corporação em perspectiva internacional. In: **Indústria Extractiva em Moçambique: Desafios, Sucessos e Perspectivas**, Maputo, 2021.

conflitos no Sudão, como em outras regiões do Sul Global. Assim como a irrelevância dos direitos dos povos indígenas sobre os territórios originários e pela autodeterminação, diante das atividades extrativistas que, cinco séculos depois da invasão, seguem avançando, usurpando e destruindo os seus corpos e territórios.

O fortalecimento do Sul Global é fundamental para a democratização e da descolonização das instâncias políticas e jurídicas internacionais. O Brasil tem o potencial de (a) trazer mais expressividade para as vozes dos países periféricos, ampliando a margem de negociação dos países do Sul Global com os países do Norte Global, (b) fomentar a participação, nestas mesmas instâncias, de atores não estatais representantes do Sul do Sul Global, assim como a inclusão de narrativas, práticas sociais e saberes contra hegemônicos nas ferramentas políticas e jurídicas elaboradas. Deste modo, pode contribuir para o estremecimento das linhas “abissais” (SANTOS, 2007) que seguem sustentando hierarquias e desigualdades diversas.

As visitas de Lula e o estreitamento das relações bilaterais com Angola, Etiópia, entre outros, constituem um passo fundamental neste processo. Por outra parte, a realização da COP 30 na Amazônia paraense – região emblemática tanto por sofrer os impactos sociais e ambientais dos programas de desenvolvimento, quanto por ser berço de resistências e alternativas – é uma oportunidade para a retomada de discussões como o *Buen Vivir* e os *Direitos da Natureza*.

Centralidade política inédita: meio-ambiente e clima em 2023

Questiona se as ações atuais na volta do Brasil à cena internacional serão suficientes para atender aos desafios impostos pela busca do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que sofre pressões por concessões ao agronegócio e busca atrair investimento externo direto para financiar a transição energética e a transformação industrial.

André Cotting, Camila Silva, Giovana Plácido, Giulia Monfredini, Kevin Muniz, Lais Pina, Larissa Lima, Laura Pugliesi, Lucas Rocha, Lucca Franco, Melissa Silva, Priscila Honório Sales, Rodolfo Vaz, Vinicius Santos, Olympio Barbanti Jr., Diego Azzi

Introdução

Com a chegada de Lula ao poder nas eleições de 2022, para o exercício de seu terceiro mandato como presidente da República, o tema ambiental deixou de ser considerado tão somente como empecilho ao desenvolvimento e passou a ter centralidade inédita tanto na agenda de relações exteriores do país, como em estratégias de desenvolvimento sustentável para o Brasil e para o setor privado. Multiplicaram-se as iniciativas em diversos ministérios, ao mesmo tempo que empresas anunciam diariamente investimentos e lançamento de produtos e serviços ancorados no princípio de sustentabilidade e transição ecológica.

O novo posicionamento do Brasil ficou evidente já durante a 27ª edição da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-27), realizada ainda no final de 2022, à qual Lula compareceu na condição de presidente eleito, mas ainda não empossado. O discurso de Lula e de outros membros do então futuro governo, como Marina Silva, Simone Tebet e Fernando Haddad, se sobrepôs ao posicionamento burocrático e evasivo da delegação diplomática brasileira que representava, ainda, a visão do governo de Bolsonaro. Os países do Sul global, em particular, depositavam em Lula a expectativa de que o Brasil pudesse a partir de então liderá-los nas negociações com o Norte global para financiar estratégias de mitigação e adaptação à

emergência climática, exercendo a responsabilidade diferenciada dos países em desenvolvimento.

No âmbito nacional brasileiro, desafios originados no Legislativo, forças da extrema-direita e de partidos do chamado “Centrão” dificultaram a implementação de políticas econômicas e sociais redistributivas, assim como tentaram barrar a agenda ambiental, indígena, quilombola e referente a povos e comunidades tradicionais. Em paralelo, abocanharam parte crescente do orçamento nacional, impondo ao Executivo a obrigação de pagar por emendas que atendem a interesses particulares e/ou estão desvinculadas de um projeto de desenvolvimento para o país.

Essas e outras tensões estiveram no pano de fundo das publicações do OPEB nas temáticas de meio ambiente, agricultura e mudanças climáticas em 2023, condensadas neste capítulo de livro. Destacam-se aqui dois movimentos complementares: na diplomacia ambiental da PEB, e, na agenda doméstica da economia política do meio ambiente. Nessas duas dimensões é evidente a ruptura em relação ao governo anterior nos arranjos institucionais e nas iniciativas propostas pela atual administração federal. É patente também o restabelecimento da centralidade brasileira nas negociações internacionais sobre meio ambiente. Nota-se a partir de 2023, a intenção do Brasil em atingir uma inserção externa mais autônoma a partir da defesa da busca pelo desenvolvimento sustentável.

De outro lado, é possível observar também o desalinhamento de determinados setores do próprio governo à agenda. Verificou-se que as iniciativas de desenvolvimento sustentável propostas pelo Governo estão concentradas em alguns setores e comedidas em outros. Mesmo nas iniciativas propostas, também se constatou contradições, tais como: a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental como meio para ampliar lucros no mercado financeiro, em detrimento da manutenção do endividamento das famílias de baixa renda; a proposição de um mercado regulado de carbono que não inclui a agricultura – o setor econômico mais intensivo em carbono; o incentivo a atividades econômicas intensivas em carbono para financiar a transição para a economia de baixo carbono, dentre outras.

Para tratar destas disputas de forças pelos rumos da política ambiental em 2023, este capítulo está organizado em três partes, além desta introdução e de uma conclusão.

A primeira parte – *O Brasil de volta à cena ambiental internacional* – aborda a volta do Brasil como protagonista e interlocutor cooperativo nas negociações ambientais e climáticas internacionais. A análise foca nos 100 primeiros dias do terceiro governo Lula, destacando ações domésticas e

internacionais do novo governo na busca pelo reposicionamento e recuperação de credibilidade da diplomacia ambiental brasileira.

A segunda parte – *A estratégia bioeconômica para crescimento e inserção internacional* analisa como o tema esteve presente desde a campanha presidencial de Lula, que previa o “surgimento de uma economia verde inclusiva, baseada na conservação, na restauração e no uso sustentável da biodiversidade de todos os biomas brasileiros”. Essa proposta começou a tomar forma já em 2023, quando o estímulo à bioeconomia entrou na pauta de diversos ministérios, configurando tanto uma estratégia de governo quanto uma opção viável para uma reindustrialização do Brasil.

De forma complementar à agenda produtiva bioeconômica, o governo criou iniciativas complementares, tanto no setor produtivo como, em especial, no setor financeiro. Estas medidas são analisadas na terceira parte, *Caminhos para a transformação sustentável*. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio da Secretaria de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria, por exemplo, lançou a Estratégia Nacional de Economia de Impacto, de forma a que o tema ambiental não esteja isolado, mas revele, de forma positiva, suas interfaces sociais. Buscando por mudanças mais estruturais, a atual gestão federal lançou o Plano de Transformação Ecológica (PTE), que está inserido na nova versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em relação ao setor financeiro, tiveram início quatro medidas-chaves do eixo de finanças sustentáveis: a criação de um mercado de carbono regulado, a emissão de títulos sustentáveis, o estabelecimento de uma taxonomia sustentável e a reformulação do Fundo Clima para financiar atividades relacionadas à inovação tecnológica e à sustentabilidade.

Todas essas medidas estão em linha com as discussões e propostas da COP 28 do clima, realizada na cidade de Dubai, nos Emirados Árabes Unidos. A conferência chegou a um roteiro para a “transição dos combustíveis fósseis”, mas não logrou estabelecer metas para uma “eliminação progressiva” do petróleo, carvão e gás. Na oportunidade, o Brasil se propôs a sediar a COP-30, na cidade de Belém do Pará, em 2025, reafirmando o retorno do país como protagonista da agenda ambiental internacional. Neste ponto, a queda do desmatamento na Amazônia e a proposta de criação de um fundo de 250 bilhões de dólares para financiar a conservação de florestas tropicais no Brasil e em outros países marcaram o protagonismo do Brasil dentre os países detentores de florestas tropicais.

Por fim, na *Conclusão*, os autores analisam, de um lado, o grande esforço realizado para colocar o Brasil como protagonista central nos temas

de proteção ao meio ambiente, economia sustentável, e modelo financeiro que dê apoio à sustentabilidade. De outro lado, argumenta-se que “o Brasil enfrenta desafios internos significativos, com crises sociais, econômicas e ambientais, assim como desafios para a PEB, incluindo novos conflitos geopolíticos e instabilidades políticas nos Estados Unidos e em diversos países da América Latina”. Em face de tais circunstâncias, questiona-se a capacidade de o Brasil promover uma agenda positiva de desenvolvimento sustentável estável, com coerência e eficácia. Assim, os avanços observados devem ser comemorados “com uma pitada de sal” em função de contradições promovidas pelo mesmo governo, como o incentivo à exploração de petróleo e gás na Margem Equatorial, e o incentivo ao consumo de bens duráveis, com destaque para o setor automotivo. Nesse sentido, o capítulo questiona se as ações atuais do Brasil serão suficientes para atender aos desafios impostos pela busca do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que faz concessões ao agronegócio e busca atrair investimento externo direto para financiar a transição energética e a transformação industrial.

O Brasil de volta à cena ambiental internacional

A pauta ambiental constituiu uma das prioridades do novo governo Lula em 2023. De fato, desde a eleição, afirmações públicas do até então presidencial indicavam que seu plano de governo traria uma união entre o crescimento econômico e o respeito ao meio ambiente. Em meio à eleição, a aliança com Marina Silva já trazia sinalizações sobre como o novo governo iria encarar as questões ambientais.

Em dezembro de 2022, no primeiro relatório técnico do GT meio ambiente do governo de transição, foram elencados quatro eixos de atuação prioritária: a recuperação do protagonismo internacional do Brasil na agenda ambiental; a recomposição do orçamento para meio ambiente; a reorganização (organograma e pessoal) do Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias; e a revogação de decretos do governo Bolsonaro que enfraqueceram a política ambiental. Ao tomar posse no ministério, Marina Silva informou que o plano do atual governo seria retomar o protagonismo brasileiro na área ambiental.

Diferentemente de seu antecessor, Lula se elegeu portanto como portador pautas de defesa do meio ambiente e do clima, trazendo um cenário mais favorável ao Brasil para negociações acerca destes temas. Em seu discurso

na COP27, reforçou a importância de se conter o avanço da extrema-direita autoritária e antidemocrática e do negacionismo climático no mundo.

No início do ano de 2023, esses planos já começaram a se mostrar internacionalmente. Em janeiro, os ministros Fernando Haddad do Ministério da Fazenda e Marina Silva do Meio Ambiente e Mudança do Clima participaram do Fórum Econômico Mundial em Davos, onde reforçaram as posições de Lula durante as eleições, indicando que o plano do atual governo é reindustrializar o Brasil com base na transição ambiental e na integração regional. E ressaltaram, ainda, a intenção do Brasil em sediar a COP30 em 2025, além da cúpula do G-20 no ano de 2024 e que a agenda internacional de Lula dialogaria sobre paz, desigualdade e o meio ambiente.

Uma nova diplomacia ambiental EUA-Brasil

Em fevereiro de 2023, o enviado especial dos Estados Unidos para o clima, em viagem ao Brasil, foi recebido pelo vice-presidente da República, Geraldo Alckmin, junto a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva; a ministra, substituta, das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha; ao presidente do BNDES, Aloizio Mercadante; e demais autoridades governamentais. O assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República, Embaixador Celso Amorim, e o Ministro da Agricultura e Pecuária, Carlos Fávaro, também acompanharam o encontro. Na ocasião, debateram-se temas como o combate ao desmatamento, fortalecimento de ações de adaptação e cooperação para o desenvolvimento sustentável e, claro, nas iniciativas norte-americana de contribuir para as iniciativas brasileiras de proteção e recuperação de florestas, de incentivo à bioeconomia e apoio aos povos indígenas, principalmente com o aporte de recursos. John Kerry revelou que o governo Biden realizaria contribuição para o Fundo Amazônia no montante de 50 milhões de dólares. Essa aproximação baseia-se em uma das prioridades ambientais de política exterior do governo americano: a redução do desmatamento da Amazônia.

Foco na Amazônia: fortalecer a OTCA e frear o desmatamento

O novo governo Lula possui muitos desafios, não apenas avançar na agenda climática, mas rever as ecodidas políticas do governo anterior. Nesta

direção, houve o anúncio, entre outras medidas, de duas ações internacionais em relação à Amazônia: a proposta de uma Cúpula sobre a Amazônia com os membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), além da retomada do Fundo Amazônia. Em relação à primeira, um encontro dos nove chefes de Estados que compõem a OTCA no primeiro semestre de 2023, já era uma proposta na campanha eleitoral do petista para indicar o posicionamento brasileiro na questão ambiental como uma prioridade na agenda de política externa.

Em relação ao fundo, já no dia 1º de janeiro, como parte dos primeiros atos do governo petista, o presidente Lula assinou o Decreto Federal nº 11.368 que retoma o Fundo Amazônia, que havia sido paralisado, em 2020, por decreto federal do ex-presidente Jair Bolsonaro. Tal decreto de Bolsonaro havia extinguido o Comitê Técnico e o Comitê Orientador, impossibilitando o repasse dos recursos financeiros do Fundo para os projetos, enquanto, por sua vez, novo decreto do presidente Lula, restabelece as estruturas e atribuições de seus comitês e retoma as funções do Fundo.

Alemanha-Brasil: energia e meio ambiente na pauta

Com o estabelecimento de um compromisso com a sustentabilidade nas prioridades da agenda política, as relações entre o Brasil e a Alemanha voltaram a se intensificar após a posse de Lula com a visita do chanceler Olaf Scholz, já no dia 30 de janeiro de 2023. Entre os temas abordados, os principais foram relacionados à renovação do Fundo Amazônia e ao estímulo às políticas de promoção da transição energética. Durante a presença oficial do chanceler, foram doados aproximadamente 170 milhões de reais, que serão divididos entre os subprojetos de combate ao desmatamento e bioeconomia.

Outro motivo pelo qual a Alemanha esteve tão interessada em estreitar o relacionamento com o Brasil é a urgência energética. Enquanto a nação latino-americana é abundante em energias renováveis, o país germânico vem sofrendo com a escassez de gás natural desde as sanções contra a Rússia (sua principal fornecedora), consequência da Guerra na Ucrânia. Logo, é vantajoso para a Alemanha fortalecer as relações com o Governo brasileiro para garantir uma diversidade de novas parcerias sobre fornecimento de energia para o futuro próximo. Desse modo, a Parceria Energética Brasil-Alemanha foi reafirmada no dia 13 de março de 2023 pelo Ministro da Economia alemão Robert Habeck e pelo Ministro de Minas e Energia Alexandre Silveira.

Com isso, a produção de hidrogênio de baixo carbono será estimulada para exportação à Alemanha e para a utilização em solo brasileiro.

A estratégia bioeconômica para crescimento e inserção internacional

Ao ser empossado, Lula reforçou as diretrizes de seu governo já apresentadas no programa da sua coligação política: colocar órgãos de governo, bancos públicos e empresas estatais à frente do desenvolvimento nacional, visando o “surgimento de uma economia verde inclusiva, baseada na conservação, na restauração e no uso sustentável da biodiversidade de todos os biomas brasileiros” (COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA, 2023, p. 3). No discurso de posse, Lula também declarou que é prioridade coibir o desmatamento ilegal e neutralizar as emissões de carbono na matriz energética (GOVERNO BRASILEIRO, 2023). O período que compreende o atual mandato presidencial (2023-2026) é estratégico para mitigar as mudanças climáticas. Limitar o aquecimento global a 1,5°C até o final do século 21 exige reduzir as emissões de CO₂ (dióxido de carbono) em 48% até 2030, em relação a 2019. Nesse sentido, o governo Lula tem apresentado medidas relativas ao setor produtivo e ao setor financeiro que visam a promoção da sustentabilidade.

Em particular, as medidas de cunho produtivo visam o fortalecimento do que se tem chamado de bioeconomia. Inicialmente, a proposta governamental falava em “economia verde”, termo relacionado a um tipo de economia que visa o crescimento da renda e a melhoria do bem-estar humano, concomitantemente, com a redução significativa dos riscos ambientais e da escassez ecológica. Bioeconomia seria um termo que faz a correlação entre economia verde e uso de recursos biológicos. Bugge, Hansen e Klitkou (2016) analisam as diversas concepções do termo e identificam três “visões”, ou formas de emprego dos recursos biológicos para fins econômicos: (i) visão biotecnológica, que foca na pesquisa, aplicação e comercialização de biotecnologia; (ii) visão de biorrecursos, que foca no desenvolvimento e pesquisa de materiais biológicos; (iii) visão bioecológica, que destaca processos ecológicos que promovam a biodiversidade e os sistemas agrofloretais baseados em comunidades.

Na administração de Lula, as três dimensões têm sido empregadas. No entanto, o tema já fazia parte das iniciativas diplomáticas do Estado brasileiro. Texto publicado no OPEB, em abril de 2021, já analisava “A Plataforma Biofuturo e a posição do governo brasileiro diante da bioeconomia”,

destacando como o tema já tinha importância em 2016, quando foi lançada e integrada por Argentina, Canadá, China, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Marrocos, Moçambique, Países Baixos, Paraguai, Suécia, Reino Unido e Uruguai (OPEB, 2021).

Como parte de uma estratégia conjunta, o estímulo à bioeconomia entrou na pauta de diversos ministérios. Ainda em maio de 2023, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF) se reuniram para discutir “finanças verdes e sustentabilidade”. O tema também apareceu em planejamentos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e no “Plano de Desenvolvimento Agropecuário da Amazônia – Plano Amazônia + Sustentável”, pelo qual o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) pretende “consolidar um modelo de agropecuária sustentável que viabilize a autonomia financeira aos produtores rurais, assentados da reforma agrária e povos tradicionais nos nove estados da Amazônia Legal” (MAPA, 2023). Em articulação com esse plano, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima lançou o Novo Plano para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que havia sido extinto em 2019.

O Banco Central do Brasil, em uma iniciativa recente, implementou uma série de medidas voltadas a impulsionar a sustentabilidade no setor financeiro. Desde dezembro de 2022, cinco novas normas (BCB Nº139 e Nº140, e Resolução CMN 4943, 4944 e 4945) entraram em vigor, obrigando as instituições financeiras a anualmente divulgar um “Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas” (GRSAC) e estabelecendo padrões para a emissão desse relatório. O descumprimento dessas regras resulta na impossibilidade de as instituições financeiras operarem.

Essas medidas representam extensões das ações iniciadas em 2017, quando o Banco Central implementou a Política de Responsabilidade Socioambiental e Climática (PRSAC). Contudo, as novas resoluções asseguram uma base normativa mais robusta e exigem a adoção compulsória por parte das instituições financeiras. Dessa maneira, o Banco Central assume um papel-chave na indução do Brasil para o cumprimento dos compromissos do Acordo de Paris, imputando às instituições financeiras a responsabilidade por danos sociais, ambientais e climáticos decorrentes de atividades financiadas por elas.

A perspectiva é que a concessão de crédito e a fixação de taxas de juros possam ser determinadas mediante a análise dos impactos provocados pelas empresas. Adicionalmente, em junho de 2023, o Banco Central divulgou uma resolução que intensifica as restrições ao crédito rural para aqueles

envolvidos em atividades de desmatamento, modificando o Manual do Crédito Rural e dificultando o empréstimo a agricultores que não estejam devidamente registrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Diante do processo de desindustrialização e reprimarização enfrentado pela economia brasileira, o envolvimento ativo do setor produtivo torna-se essencial para a efetivação dessa agenda sustentável. Nesse contexto, o governo federal tem considerado algumas rotas de ação. Uma delas, colocada em discussão a partir de uma parceria da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), propõe a implementação de um *Big Push* Ambiental (BPA). Trata-se de uma iniciativa coordenada destinada a redirecionar a economia nacional para padrões de sustentabilidade em setores estratégicos, impulsionando investimentos em áreas menos dependentes de carbono, com maior foco na geração de empregos verdes e na manutenção e regeneração do capital natural. A proposta da agenda é articular estratégias para alinhar políticas e aportes financeiros, impulsionando uma economia com baixas emissões de carbono e maior eficiência no uso de energia.

Justificado não apenas pela necessidade de desenvolvimento sustentável, mas também para enfrentar a desaceleração da economia global, o *Big Push* envolve países credores ampliando os gastos em investimentos sustentáveis, buscando corrigir desequilíbrios comerciais e isentar países devedores. Com um estimado de 900 bilhões de dólares anuais necessários para a transição a uma economia de baixo carbono, o multilateralismo é considerado crucial para a efetivação do *Big Push* Ambiental internacionalmente, uma vez que essa agenda demanda um esforço diplomático e uma coordenação multilateral dos investimentos (GRAMKOW, 2019). No contexto do BPA, são propostos seis fundos específicos para o direcionamento dos investimentos: agricultura; injustiça climática; tecnologias limpas, infraestrutura sustentável; tecnologias limpas; Amazônia; e perdas e danos.

No âmbito internacional, iniciativas como a Net-Zero Banking Alliance e os Princípios para Responsabilidade Bancária buscam a neutralidade em emissões de gases-estufa até 2050. As medidas normativas adotadas pelo Banco Central do Brasil refletem uma busca ativa por liderança ambiental, alinhando o setor financeiro aos compromissos internacionais e promovendo a sustentabilidade. A convergência com o *Big Push* Ambiental e a proposta de fundos específicos indicam uma estratégia abrangente para impulsionar a economia nacional em direção a padrões mais sustentáveis.

Contudo, enfrentamos desafios notáveis, especialmente na carência de especificação em relação aos riscos sociais, ambientais e climáticos pelo

Banco Central. Há uma inquietação de que, apesar das medidas promissoras, o sistema financeiro como um todo mantém práticas cartelistas, caracterizado por oligopólios bancários e taxas de juros elevadas. Assim, a falta de transparência persiste quanto aos riscos enfrentados pela sociedade, destacando a necessidade de uma abordagem mais aprofundada de questões estruturais e fiscais.

Caminhos para a transformação sustentável

No ano de 2023, ficou evidenciado que o governo Lula avançou nas promessas ambientais ao trazer propostas de transformação econômica rumo à sustentabilidade, além de mobilizar atores nacionais e internacionais importantes nesse contexto, com ênfase na questão da crise climática. Apesar dos avanços no discurso e prática diplomáticos, resta observar as contradições e obstáculos de maior relevância.

Foram divulgadas diversas estratégias destinadas a estruturar um cenário de desenvolvimento mais sustentável nacionalmente, levando em consideração aspectos sociais e ambientais. A gestão sob a liderança de Lula enxerga na economia verde uma janela de oportunidade para o Brasil ascender como potência mundial na bioeconomia, podendo exportar novas metodologias de industrialização fundamentadas em princípios sustentáveis.

Uma das estratégias importantes nessas discussões foi proposta pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), por meio da Secretaria de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria. Trata-se da Eninpacto: Estratégia Nacional de Economia de Impacto. Em conjunto com a sociedade civil e o setor privado, o objetivo da estratégia é promover um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e negócios de impacto, ou seja, iniciativas que equilibram a busca de resultados financeiros e a solução para problemas sociais e ambientais. Para isso, é necessária a elaboração de políticas que devem ampliar a oferta de capital para a economia de impacto, aumentar o número de negócios e possibilitar articulação inter-federativa com Estados e Municípios no fomento a esta economia de impacto.

No entanto, a proposta que passou a ocupar lugar de destaque é o Plano de Transformação Ecológica (PTE), que está inserido na nova versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Desenhado pelo Ministério da Fazenda, possui a intenção de concretizar um novo desenvolvimento econômico sustentável, representando uma forte ambição do governo para

os próximos três anos. O PTE esteve em fase de elaboração com participação da sociedade civil a partir de seis eixos: finanças sustentáveis, adensamento tecnológico, bioeconomia, transição energética, economia circular, e nova infraestrutura verde e adaptação. Prevê-se a utilização de instrumentos financeiros, fiscais, regulatórios, administrativos e de monitoramento e fiscalização. A seguir, expomos e analisamos brevemente esses eixos.

Finanças sustentáveis

O tema das finanças sustentáveis é fundamental para viabilizar um plano de transição sustentável. Em se tratando de um país como o Brasil, é preciso recordar que, apesar de serem as nações mais desenvolvidas as principais responsáveis pela atual crise climática, são as nações do Sul global que enfrentam um ônus desproporcional e têm mais restrições financeiras para implementar políticas verdes para mitigação e adaptação das mudanças climáticas (GHOSH, CHAKRABORTY e DAS, 2022).

Na Conferência das Partes 15 (COP-15) da Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima realizada em Copenhague em 2009, os países desenvolvidos se comprometeram a fornecer financiamento climático às nações em desenvolvimento no valor de US\$ 100 bilhões por ano – montante que ficou muito aquém da necessidade real. As estimativas dos custos de adaptação isoladamente (sem incluir a mitigação) variam entre US\$15 e US\$411 bilhões por ano para os impactos das mudanças climáticas até 2030, sendo que a maioria dessas estimativas ultrapassam US\$100 bilhões (KREIBIEHL et al., 2022).

As desigualdades fundamentais no acesso ao financiamento, bem como seus termos e condições, e a exposição dos países aos impactos físicos da mudança climática em geral resultam em uma perspectiva cada vez pior para uma transição global justa. Com esse “elefante na sala”, os atores sociais envolvidos, como governos, bancos centrais e investidores, são compelidos a assumir algum grau de compromisso sobre os riscos climáticos.

Para além da vontade subjetiva, há a atual estrutura do sistema financeiro internacional, cujos mecanismos de financiamento deixam a desejar em termos de apoio a esse processo. Por exemplo, mesmo os compromissos assumidos em abril de 2022 pelas nações desenvolvidas com o Fundo de Resiliência e Sustentabilidade do Fundo Monetário Internacional (FMI) – criado para fornecer financiamento climático, direcionado assumidamente a um grupo muito limitado de países e sob condições possivelmente problemáticas

– até agora alcançaram apenas cerca de US\$ 40 bilhões (GHOSH; CHAKRABORTY; DAS, 2022).

Neste cenário, a necessidade crescente de uma transição eficaz para zero emissões de carbono deve abranger uma série de iniciativas em dois grandes polos. No âmbito privado, os bancos desempenham um papel crucial ao assegurar o financiamento da transição verde. Já no setor público, cabe ao Estado atuar como orientador das transformações estruturais e políticas necessárias para promover uma mudança significativa na economia (CROCO; FEIL, 2021). Como se verá adiante, as iniciativas federais necessitarão estabelecer vínculos com riscos inerentes às suas proposições – o que não aparece de forma clara nas propostas de transição, que a seguir analisamos.

Em concordância com as novas tendências do mercado financeiro mundial, o novo Plano de Transição Ecológica brasileiro busca estabelecer uma estratégia prática para implementar novas linhas de crédito para sustentabilidade, melhorias no ambiente regulatório e licenciamento ambiental, aprimoramento de concessões e parcerias público-privadas, otimização de compras públicas, além de refinamento na gestão e planejamento do governo. As quatro medidas-chaves do eixo de finanças sustentáveis envolvem: a criação de um mercado de carbono regulado, a emissão de títulos sustentáveis, o estabelecimento de uma taxonomia sustentável e a reformulação do Fundo Clima para financiar atividades relacionadas à inovação tecnológica e à sustentabilidade.

O impacto da corrida contra as mudanças climáticas e o aumento da demanda por medidas sustentáveis no setor financeiro é uma realidade. Nesse sentido, essa crescente demanda tem gerado a necessidade de definições e critérios oficiais capazes de padronizar e avaliar os investimentos em projetos sustentáveis, buscando evitar ações de marketing enganoso (*greenwashing*). Dessa forma, a taxonomia verde busca classificar as atividades financeiras com base no impacto que elas produzem no meio ambiente e na sociedade.

Uma atividade classificada como “verde” é aquela que contribui para a diminuição das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Existem também as taxonomias neutras e de baixo impacto, ou seja, aquelas que não possuem impactos significativos, mas contribuem para uma economia sustentável. O sistema de taxonomia já vem sendo aplicado em diversos países. No Brasil, ainda não existe uma definição capaz de fornecer uma classificação taxonômica própria para as atividades financeiras, sendo objetivo desejado da taxonomia brasileira mobilizar e redirecionar o financiamento público e privado

para atividades econômicas que tenham impactos positivos ambientais, climáticos e sociais, promover o avanço tecnológico sustentável e criar uma base de informações confiáveis sobre finanças sustentáveis para impulsionar o desenvolvimento inclusivo e regenerativo do Brasil.

A taxonomia é uma ferramenta essencial no cenário global de finanças sustentáveis, permitindo a avaliação e classificação das atividades financeiras com base em seus impactos ambientais, sociais e de governança. A iniciativa brasileira de desenvolver sua própria taxonomia é, portanto, um passo crucial para mobilizar recursos financeiros em direção a projetos que impulsionam a sustentabilidade e promovam um desenvolvimento sustentável.

Um outro instrumento fundamental em se tratando de finanças sustentáveis são os títulos soberanos sustentáveis⁵⁶. Na prática, são títulos de dívida pública cujo recurso captado será destinado ao financiamento de iniciativas que gerem impactos ambientais e/ou sociais positivos no Brasil. Por meio da divulgação do Arcabouço Brasileiro para Títulos Soberanos Sustentáveis, o Governo Federal brasileiro estabeleceu um compromisso público com os futuros investidores, garantindo a alocação transparente e responsável do montante arrecadado exclusivamente para benefícios ambientais ou sociais, com base nas definições elaboradas pelo Comitê de Finanças Sustentáveis Soberanas apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o pelo Banco Mundial.

Embora a proposta da emissão dos títulos esteja voltada para contribuir com a transição ecológica do país, é importante notar que eles aparecem como *mais uma opção* dentro do rol de investimentos disponíveis no mercado. Ainda que tenham um propósito “nobre”, os investidores certamente esperarão um retorno financeiro positivo ao adquirir os títulos sustentáveis.

O arcabouço de finanças sustentáveis inclui a retomada do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, conhecido como Fundo Clima, e que faz parte da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Ele tem como objetivo posicioná-lo como o principal veículo para a transição energética brasileira. Um aumento dos recursos está relacionado à modificação na origem dos recursos do Fundo, que passarão a incluir não apenas os royalties do petróleo, mas também os títulos soberanos sustentáveis.

56 Segundo o Tesouro Nacional, “Títulos soberanos sustentáveis são instrumentos de dívida emitidos por governos no âmbito internacional mercado com o objetivo de financiar projetos com impacto ambiental, social ou socioambiental positivo. As emissões de obrigações e a elegibilidade dos projetos obedecem a um Estrutura de títulos soberanos sustentáveis. O governo brasileiro lançou seu primeiro Framework em setembro de 2023, como preparação para sua emissão inaugural de um título sustentável”.

Finalmente, a proposta do mercado regulado de carbono corresponde ao Projeto de Lei (PL) Nº 412/2022, regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE). Se aprovada, a lei estabelecerá o valor de 25 mil toneladas de CO₂ como limite de emissões anuais permitidas para uma empresa. Caso tal limite seja ultrapassado, a empresa deverá comprar créditos de carbono. Caso o limite não seja atingido, empresas que emitem entre 10 e 25 mil toneladas poderão vender créditos de carbono – semelhante ao modelo europeu. Entretanto, o PL excluiu a participação do setor agropecuário do mercado regulado de carbono, sob a justificativa de que tais atividades são Remoções Verificadas de Emissões (RVE) e que a exclusão do setor também é praticada em países do Norte global.

Em contrapartida, organizações que criticam a exclusão do setor agropecuário no mercado regulado de carbono refutam tal argumento, uma vez que o segmento de biocombustíveis mensura suas emissões de carbono, para sustentar que estes são menos intensivos em carbono do que os combustíveis fósseis. Estes especialistas não consideram válida a comparação com países do Norte global, onde o setor agropecuário não é o maior emissor (PRIZIBISCZKI, 2023).

Já no Brasil, o setor agropecuário é responsável por 25% das emissões, atrás do desmatamento, que responde por 50%. No entanto, a agropecuária está diretamente associada com a expansão da fronteira agropecuária (TSAI et al., 2023), e, portanto, é responsável pelo desmatamento. Um mercado regulado de carbono que não inclui regular o setor econômico mais intensivo em carbono não estaria comprometido, de fato, com a descarbonização da economia brasileira.

Tal leniência com a agropecuária poderá desagradar o setor industrial, que estará incumbido de reduzir suas emissões enquanto o setor agropecuário permanecerá sem restrições, apenas com incentivos para mudanças rumos à sustentabilidade. Isso, por sua vez, poderá comprometer o engajamento da indústria nacional em aderir à agenda da reindustrialização verde, que também é proposta pelo Governo Federal.

A COP 28 do clima

Realizada na cidade de Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, a conferência chegou a um roteiro para a “transição dos combustíveis fósseis”, embora o acordo não tenha estabelecido metas para uma “eliminação progressiva”

do petróleo, carvão e gás. Houve, no entanto, alguns avanços em termos do reconhecimento da necessidade premente de substituição tecnológica associada à produção e uso de combustíveis fósseis por fontes renováveis, além do reconhecimento de necessidades diferenciadas de países em desenvolvimento e daqueles detentores de florestas tropicais. A ONU Brasil (2023) resumiu os resultados positivos:

- “Foram feitos compromissos no valor de US\$ 3,5 bilhões para repor os recursos do Fundo Verde para o Clima.
- Houve um aumento anual de US\$ 9 bilhões no financiamento do Banco Mundial para projetos relacionados com o clima, em 2024 e 2025.
- Quase 120 países apoiaram a Declaração sobre Clima e Saúde para acelerar ações para proteger as pessoas dos crescentes impactos climáticos.
- Mais de 130 países assinaram a Declaração sobre Agricultura, Alimentação e Clima para apoiar a segurança alimentar e, ao mesmo tempo, combater as alterações climáticas.
- 66 países endossaram o Compromisso Global sobre Refrigeração, para reduzir em 68% as emissões relacionadas ao setor que inclui aparelhos de ar condicionado, geladeiras e sistemas de resfriamento industrial e comercial” (ONU Brasil, 2023).

A implementação do Fundo de Perdas e Danos, acordado na COP-27, foi certamente um resultado bastante expressivo, seguindo o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, estabelecido na Rio-92. Lula reforçou a necessidade de os países desenvolvidos contribuírem maciçamente para o fundo de perdas e danos, em seu discurso inicial na Conferência.

Outra pauta de destaque foi a assinatura, por 134 países, incluindo o Brasil, de uma resolução sobre agricultura sustentável e sistemas agroalimentares resilientes. Considerando que o sistema agroalimentar brasileiro é o maior responsável pelas emissões de carbono no país, principalmente a fração do setor voltada à produção de commodities para exportação. Em contrapartida, o governo brasileiro tem direcionado muitos recursos do orçamento público para o setor, para o qual as ações de mitigação têm sido propostas a partir de instrumentos financeiros indutivos, mas não de regulação.

Houve ainda uma declaração para incentivar soluções sustentáveis a partir dos oceanos, como a geração de energia eólica e solar *off-shore*. Por sua

vez, o Brasil apresentou um atlas sobre a produção de hidrogênio verde no estado da Bahia, onde uma empresa recebeu um prêmio da ONU pela instalação de uma fábrica no ramo. A tecnologia consiste na quebra da molécula de água para captação de hidrogênio e gerar energia e pode usar água de reuso como insumo.

A delegação brasileira anunciou a pretensão de lançar na COP-30 (a ocorrer em Belém do Pará em 2025) um fundo de 250 bilhões de dólares para financiar a conservação de florestas tropicais no Brasil e em outros países. Também foi anunciado o Plano de Transformação Ecológica, cujas iniciativas também serão apresentadas mais detalhadamente na COP 30 a ser sediada no Brasil. Além disso, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), houve o anúncio de 1 bilhão para a criação do Programa Arco de Restauração, com meta de reflorestar 6 milhões de hectares na Amazônia.

Conclusão

Este capítulo abordou diversas ações e estratégias para o desenvolvimento sustentável adotadas no ano de 2023, e que foram analisadas no âmbito dos trabalhos do OPEB. O capítulo apresentou várias iniciativas e estratégias que visam promover o desenvolvimento sustentável no Brasil, abordando aspectos como diplomacia ambiental, finanças sustentáveis, regulamentações ambientais, e esforços para uma economia de baixo carbono. A partir das questões levantadas na esfera da política externa brasileira com foco na sustentabilidade e no meio ambiente, no âmbito de negociações internacionais e no que diz respeito a iniciativas de mudança tecnológica dentro de uma perspectiva de economia política do meio ambiente, podemos concluir destacando aspectos relevantes para o entendimento do primeiro ano da terceira presidência de Lula.

Em busca do capital diplomático perdido

Como buscamos mostrar, 2023 marcou a retomada do protagonismo brasileiro na diplomacia ambiental internacional. Após um período de retrocesso nas políticas ambientais e de sustentabilidade durante os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, a eleição de Lula em 2022 marca um retorno

ao protagonismo do Brasil na agenda ambiental global. Este retorno é caracterizado por uma abordagem mais colaborativa e comprometida com os desafios climáticos e do desenvolvimento sustentável, inclusive em relação aos mandatos petistas anteriores.

No início de dezembro, o presidente Lula retornou ao Palácio do Planalto, após participar da 28ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP28), em Dubai, nos Emirados Árabes. Naquele mesmo mês, também visitou outros três países – Alemanha, Arábia Saudita e Catar – nos quais assinou importantes acordos bilaterais e reuniu-se com empresários e líderes políticos em busca de investimentos para o país. Desde sua posse buscou retomar o diálogo do Brasil com o restante do mundo, com diversas visitas de Estado e participações em fóruns internacionais em países da América, Ásia, África e Europa, empenhando-se na melhora e reconstrução da imagem brasileira e, também, buscando inserir o país como um grande protagonista no caso do Meio Ambiente e da Mudança do Clima. Aliás, pauta esta que é parte de uma grande aposta diplomática do governo brasileiro para aumentar a influência global do país.

Assim, Lula encerrou o ano após realizar viagens a 24 países. Como destaques, com ênfase na pauta ambiental, pode-se apontar sua visita ao Reino Unido, em maio, no qual tratou sobre a preservação da floresta Amazônica e resultou no anúncio de mais de 500 milhões de reais ao Fundo Amazônia, por parte do primeiro-ministro britânico. Ato este, que marcou uma das maiores retomadas do referido fundo de preservação ambiental da Amazônia que, aliás, foi paralisado durante a gestão Bolsonaro.

Em junho, Lula reuniu-se com o presidente Emmanuel Macron, na França, onde participou da Cúpula Sobre o Novo Pacto de Financiamento Global, a convite do Governo francês e com a oportunidade de discutir sobre financiamento climático. Já em agosto, participou da Cúpula do BRICS, na qual o governo brasileiro também aproveitou para citar sua agenda ambiental, enfatizando que o país vai conciliar industrialização com energias limpas. Em Nova Délhi, na Índia, Lula participou da Cúpula do G20 e buscou discutir combustíveis, Meio Ambiente e pobreza, apontando o “descompromisso” ambiental como a origem da emergência climática e cobrando ações mais enfáticas dos países ricos no combate às mudanças climáticas.

Em setembro, em um dos eventos mais importantes do ano, Lula participou da Abertura da 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas, abrindo-a com o tradicional primeiro discurso brasileiro. Nele, o governante defendeu a união contra a emergência climática e a desigualdade e reforçou o

compromisso de seu governo no combate ao desmatamento e à mudança do clima. Na ocasião, mais uma vez, voltou a cobrar investimentos dos países ricos na preservação ambiental. Por fim, em sua participação na COP 28, em dezembro, retomou o protagonismo brasileiro em uma das maiores conferências da pauta ambiental e em uma fez reunião histórica com 135 organismos da sociedade civil, reunindo porta-vozes dos povos indígenas, quilombolas, comunidade científica e a juventude brasileira.

No entanto, é importante observar que o Brasil enfrenta desafios internos significativos, com crises sociais, econômicas e ambientais, assim como desafios para a PEB, incluindo novos conflitos geopolíticos e instabilidades políticas nos Estados Unidos e em diversos países da América Latina. Tais desafios impactam diretamente a capacidade de o Brasil promover uma agenda positiva de desenvolvimento sustentável estável, com coerência e eficácia.

Há, ainda, tensões e contradições nas políticas brasileiras. Apesar do restabelecimento de uma abordagem mais positiva em relação ao meio ambiente, existem contradições tais como o incentivo à exploração de petróleo e gás na Margem Equatorial, e o incentivo ao consumo de bens duráveis, com destaque para o setor automotivo. Existe, portanto, uma dúvida se as ações atuais do Brasil serão suficientes para atender aos desafios impostos pelas mudanças climáticas e se o país conseguirá manter seu papel de liderança na agenda ambiental global, ao mesmo tempo em que busca atrair investimento externo direto para financiar a transição energética e a transformação industrial.

Assim, este capítulo destacou a complexidade e a urgência da agenda ambiental do Brasil, enfatizando a necessidade de políticas coerentes e integradas para enfrentar eficazmente os desafios do desenvolvimento sustentável. Fica em aberto para futuros trabalhos observar se uma visão de conjunto e/ou um plano central tratarão os desafios para o meio ambiente e para a sustentabilidade ecológica de forma transversal aos diversos setores da economia. O desdobramento da fragmentação política e social nesse contexto traz muitas incertezas e exigirá atuação intensa do governo nos próximos anos. Ações que incentivam atividades intensivas em carbono, como a recente adesão enquanto membro associado da OPEP+ (Organização dos Países Exploradores de Petróleo e Aliados), continuam a semear dúvidas em tal capacidade do país ser *um líder pelo exemplo* na transição ecológica.

Referências

BARBANTI, O. et al. **Bioeconomia**: um caminho para o futuro ou um padrão de subordinação renovado? OPEB, 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2021/06/28/bioeconomia-um-caminho-para-o-futuro-ou-um-padrao-de-subordinacao-renovado/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Instrução Normativa BCB nº 153, de 15 de setembro de 2021**. Estabelece as tabelas padronizadas para fins da divulgação do Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (Relatório GRSAC). Diário Oficial da União. Brasília, 16 de setembro de 2021a, seção 1, p. 42/43. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20BCB&numero=153>. Acesso em: 24 nov. 2023

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 4.943, de 15 de setembro de 2021**. Altera a Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Diário Oficial da União. Brasília, 16 de setembro de 2021b, seção 1, p. 39/40. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4943> Acesso em: 24 nov. 2023

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 4.944, de 15 de setembro de 2021**. Altera a Resolução nº 4.606, de 19 de outubro de 2017, que dispõe sobre a metodologia facultativa simplificada para apuração do requerimento mínimo de Patrimônio de Referência Simplificado (PRS5), os requisitos para opção por essa metodologia e os requisitos adicionais para a estrutura simplificada de gerenciamento contínuo de riscos. Diário Oficial da União. Brasília, 16 de setembro de 2021c, seção 1, p. 40/41. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4944>. Acesso em: 24 nov. 2023

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 4.945, de 15 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) e sobre as ações com vistas à sua efetividade. Diário Oficial da União. Brasília, 16 de setembro de 2021d, seção 1, p. 41/42. Disponível em: <https://liftchallenge.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4945>. Acesso em: 24 nov. 2023

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº139, de 15 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a divulgação do Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (Relatório GRSAC). Diário Oficial da União. Brasília, 16 de setembro de 2021e, seção 1, p. 43. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=139>. Acesso em: 24 nov. 2023

BUGGE, MM, HANSEN T, KLITKOU A. What Is the Bioeconomy? A Review of the Literature. **Sustainability**. 2016; 8(7):691. <https://doi.org/10.3390/su8070691>.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil – Lula-Alckmin, 2023-2026**. Coligação Brasil da Esperança, Brasília, 2023.

COTTING, A. et al. **Brasil busca liderança ambiental com medidas do Banco Central e reorientação do setor produtivo**. OPEB, 2023a. Disponível em: <https://opeb.org/2023/07/11/brasil-busca-lideranca-ambiental-com-medidas-do-banco-central-e-reorientacao-do-setor-produtivo/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

COTTING, A. et al. **Governo Lula articula estratégia bioeconômica para alavancar crescimento e inserção internacional**. OPEB, 2023b. Disponível em: <https://opeb.org/2023/05/16/governo-lula-articula-estrategia-bioeconomica-para-alavancar-crescimento-e-insercao-internacional/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

CROCO, M. e FEIL, F. “Um Ensaio sobre Riscos Ambientais e a Estabilidade do Sistema Financeiro: o caso do Brasil no Pós Pandemia”.

DIAS, M.; MACHADO, E. **Princípios do Equador: sustentabilidade e impactos na conduta ambiental dos bancos signatários brasileiros**. [S.I]. Disponível em: https://docs.ufpr.br/~rtkishi.dhs/TH045/TH045_03_Principios%20do%20Equador.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

GALBRAITH, James K. **The Dollar System in a Multi-Polar World**. 2023. Disponível em: <https://progressive.international/blueprint/f27b9662-91c0-4f98-90a4-d0bcd21185af-galbraith-the-dollar-system-in-a-multi-polar-world/en>. Acesso em: 05 out. 2023.

GHOSH, Jayati; CHAKRABORTY, Shouvik; DAS, Debamanyu. Climate Imperialism in the Twenty-First Century. **Monthly Review**, v. 74, n. 3, p. 1-5, jul. 2022.

GOVERNO BRASILEIRO. **Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/> Acessado em 27/12/2023.

GRAMKOW, C. **O Big Push Ambiental no Brasil: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável**. Fundación Friedrich Ebert ed. São Paulo: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2019. v. 20 p. 31

Kreibiehl, S., T. Yong Jung, S. Battiston, P. E. Carvajal, C. Clapp, D. Dasgupta, N. Dube, R. Jachnik, K. Morita, N. Samargandi, M. Williams, 2022: **Investment and finance**. In **IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change**. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.017

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA – MAPA. “Plano Amazônia + Sustentável traz ações para consolidação das cadeias produtivas na região.” **MAPA**, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/plano-amazonia-sustentavel-traz-acoes-para-consolidacao-das-cadeias-produtivas-na-regiao>. Acessado em 27/12/2023.

OPEB. “A Plataforma Biofuturo e a posição do governo brasileiro diante da bioeconomia”. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil** – Opeb, 2023. Disponível em <https://opeb.org/2021/04/23/a-plataforma-biofuturo-e-a-posicao-do-governo-brasileiro-diante-da-bioeconomia/>. Acesso em 27/12/2023.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. **Mercado regulado de carbono sem setor da agropecuária – prejuízo para o Brasil?** 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/mercado-regulado-de-carbono-sem-setor-da-agropecuaria-prejuizo-para-o-brasil/>. Acesso em: 05 out. 2023.

TSAI, David *et al.* **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970-2022.** São Paulo: Seeg, 2023.

Guerra no exterior e Forças Armadas no Brasil: o governo Lula e os desafios à segurança nacional em 2023

O governo Lula teve um início tenso por conta do crescimento da extrema-direita. Além disso, setores conservadores tradicionais trataram de criar custos crescentes ao novo governo. Isso se manifestou no relacionamento com os militares ao longo de 2023. Ali ficou patente que o presidente escolheu a via de contemporização com as Forças Armadas

Flávio Rocha, Anna Bezerra, Aycha Sleiman, Diego Jatobá, Erika Silva, Flávia Souza, Heloísa Domingues, Julia Lamberti, Lais Surcin, Lucas Ayarroio, Roberto Silva, Tarcízio Melo, Vinícius Bueno⁵⁷

Introdução

O ano de 2023 foi turbulento tanto no Brasil como no resto do mundo. Logo nos primeiros dias do início do governo, a República brasileira presenciou uma inusitada tentativa de golpe de estado. Em 8 de janeiro de 2023, uma turba financiada por empresários e organizações de extrema-direita transformou uma manifestação contra o governo Lula num ato de destruição que afetou as sedes dos três poderes em Brasília.

Após a derrota eleitoral em 2022, grupos bolsonaristas fizeram acampamentos na frente de diferentes quartéis do Exército brasileiro em vários pontos do território nacional. Insuflados por um conjunto de forças da extrema-direita, que compreendia empresários do agronegócio, lideranças militares da ativa e da reserva, especialmente do Exército, e políticos ligados ao presidente Jair Bolsonaro, esses grupos tinham um ponto em comum: pediam a derrubada do STF e a invalidação das eleições presidenciais. Essas foram as sementes dos atos de janeiro de 2023.

57 Pesquisadores e pesquisadoras do OPEB.

Nas investigações que se seguiram, ficou evidente que parte dos militares brasileiros, especialmente aqueles membros do governo, como o general Augusto Heleno, e oficiais em posição de comando, como o ex-comandante da marinha, o Almirante Almirar Garnier Santos, estiveram comprometidos com esse movimento e que pretendiam, de fato, ajudar na criação de um clima político que emparedasse e, no limite, levasse a deposição do presidente recém-eleito e de todo o seu governo.

Além desse problema, talvez o mais sério do ponto de vista político que o governo Lula tem enfrentado, há a permanência da dependência tecnológica das forças armadas brasileiras daquilo que é produzido nos países desenvolvidos. Basicamente, os grandes planos de reequipamento, ainda que passem pela produção em solo brasileiro, são dependentes de projetos desenvolvidos em tradicionais parceiros no setor de defesa, como Suécia, França e Alemanha.

Sobre a questão da parceria e do financiamento do setor industrial de defesa, a novidade em 2023 foi a entrada de países árabes como investidores em empresas brasileiras. O conglomerado *EDGE Group*, dos Emirados Árabes Unidos (EAU), adquiriu 50% das ações da empresa brasileira SIATT, fabricante de mísseis, foguetes e sistemas correlatos. Esse foi parte de um processo mais agressivo de países como os EAU e a Arábia Saudita, que tentam se tornar *hubs* no Oriente Médio no setor mais avançado das tecnologias de defesa, investindo em países desenvolvidos e em indústrias no Sul Global. Esse movimento deve ser acompanhado com interesse por parte do Brasil, pois esses acabaram de ser aceitos nos BRICS.

Ainda é cedo para entendermos o impacto geopolítico e a intensidade da correlação de EAU e AS nos BRICS e no setor de defesa, mas certamente isso trará consequências para as pretensões brasileiras de construir algumas empresas que tenham um papel relevante na produção do setor, especialmente dadas as tentativas do Governo Lula de tentar ativar uma recuperação do setor industrial no Brasil. Certamente, o setor de defesa tem um papel central no dinamismo tecnológico mais amplo, algo que é objetivo do governo Lula, mas há de se considerar os custos políticos desse movimento.

A guerra na Ucrânia, por seu turno, impôs uma agenda para a diplomacia brasileira que teve complicações externas e internas. No plano internacional, a posição brasileira, externada pelo presidente Lula da Silva, de não apoiar a Ucrânia levou a uma indisposição com os EUA e com vários países europeus, como Alemanha e França. Isso criou um estresse político para o Itamaraty e para o presidente brasileiro.

Domesticamente, a posição do governo Lula foi atacada pelos adversários de sempre: a grande imprensa brasileira foi extremamente crítica no caso da Ucrânia, espelhando as posições estadunidenses e europeias contra a Rússia. No último caso, novamente houve alinhamento com Estados Unidos e aliados. Porém, não se pode perder de vista uma realidade material que se impõe a setores conservadores brasileiros: o agronegócio depende dos fertilizantes fornecidos pelos russos e das compras da China, o maior aliado de Moscou. Tal contradição entre o oportunismo crítico da oposição e as necessidades materiais de setores econômicos importantes, no caso o agronegócio, deve continuar fornecendo uma boa margem de manobra para a diplomacia, pelo menos no curto prazo.

O início: a tentativa de golpe em 8 de janeiro de 2023 e o papel dos militares

O retorno de Lula à Presidência da República desencadeou uma série de embates e desafios. A retórica confrontacional profundamente enraizada durante a gestão de Jair Bolsonaro estabeleceu uma base que visava fortalecer uma estrutura de poder que garantisse que o ex-presidente fosse favorecido mesmo tendo perdido as eleições. Os acontecimentos nos primeiros dias do novo governo, em 2023, mostraram os desafios que deveriam ser enfrentados na retomada e estabelecimento da ordem institucional após o período de Bolsonaro.

É necessário levar-se em consideração que a estrutura proposta no governo anterior bateu recorde de participação militar na política brasileira. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), entre 2019 e 2022 houve um aumento de cerca de 70% de ocupação de militares em cargos civis. Assim, o governo de Luís Inácio Lula da Silva começa em 2023 com o grande desafio de lidar com os militares presentes na esfera política, militares esses que não estavam dispostos a abdicar dos privilégios adquiridos durante o governo Bolsonaro, tais como prebendas, influência política e previdência diferenciada (ALVES, 2022).

Logo no início do terceiro mandato de Lula, no dia oito de janeiro de 2023, Brasília foi amplamente tomada por manifestantes golpistas, que contaram com grande participação de militares na tentativa de reverter o resultado das eleições de outubro de 2022. Na ocasião, bolsonaristas extremistas invadiram edifícios do governo federal em Brasília, vandalizando lugares como o Congresso, o Palácio do Supremo Tribunal Federal e o Palácio do Planalto.

Durante semanas, representantes e especialistas declararam as ações como golpistas e antidemocráticas. No entanto, a punição dos envolvidos levou tempo, principalmente dos militares, que foram o setor que mais demorou a sofrer investigações e punições, e apenas no final de fevereiro foi autorizado o julgamento de alguns fardados (MÁXIMO, 2023). De acordo com o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista Inquérito (CPMI) dos Atos de 8 de Janeiro de 2023:

Inconformados com os resultados das urnas, e dispostos a tudo para impor, a todos os brasileiros, o seu projeto de poder, cinco mil vândalos invadiram, depredaram e saquearam o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal.

Nosso objetivo, nesta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, foi entender como isso aconteceu. Como alguns milhares de insurgentes se radicalizaram, se organizaram e puderam romper, sem muita dificuldade, os sistemas de segurança que deveriam proteger a Praça dos Três Poderes. (CONGRESSO NACIONAL, 2023, p. 12, grifo nosso).

Durante as sessões, diversos militares e figuras importantes do governo Bolsonaro foram ouvidos, entre eles o general Augusto Heleno, ex-ministro do Gabinete de Segurança Institucional, que relatou não ter nenhum conhecimento da minuta de golpe apresentada por Mauro Cid, um oficial do exército que foi ajudante de ordens de Jair Bolsonaro, em delação premiada semanas antes⁵⁸. Além disso, Heleno declarou que os acampamentos de bolsonaristas na frente do quartel-general do Exército faziam parte de uma manifestação legal e pacífica, e que em nenhum momento ele os considerou uma ameaça à segurança pública. No entanto, o Relatório final da CPMI também responsabilizou Augusto Heleno pelo 8 de janeiro, e afirma que este esteve presente em diversas reuniões nas quais a “minuta do golpe” foi discutida.

Além de Heleno, o Relatório Final da CPMI do 8 de janeiro culpabiliza explicitamente Jair Bolsonaro ao afirmar que:

Os fatos aqui relatados demonstram, exaustivamente, que Jair Messias Bolsonaro, então ocupante do cargo de presidente da República, foi

58 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/aguirre-talento/2023/09/21/em-delacao-cid-diz-que-bolsonaro-consultou-militares-sobre-plano-de-golpe.htm>.

autor, seja intelectual, seja moral, dos ataques perpetrados contra as instituições, que culminou no dia 8 de janeiro de 2023.

Por esse motivo, Jair Messias Bolsonaro deve ser responsabilizado pelos tipos penais descritos nos arts. 288, caput (associação criminosa), 359-P (violência política), 359-L (abolição violenta do Estado Democrático de Direito) e 359-M (golpe de Estado), todos do Código Penal, por condutas dolosas. (CONGRESSO NACIONAL, 2023, p. 816).

Além destes, outras figuras militares foram ouvidas e responsabilizadas, como Walter Souza Braga Netto, Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira, Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira, Almir Garnier Santos, Luís Marcos do Reis, entre outros.

Analisando por outro ângulo, parte da explicação para o que aconteceu no dia 8 de janeiro de 2023 está na congruência de dois atores importantes, as forças armadas e os serviços de inteligência, cujos problemas envolvendo ambos já surgiram por conta da ausência de um GT envolvendo o setor de defesa durante o processo de transição entre o governo Bolsonaro e o governo Lula, e que ocorreu após o resultado das urnas.

Autores como Gonçalves (2018), Cepik (2003), Figueiredo (2005) e Brandão (2002) estudaram as influências militares e as dificuldades encontradas em formar uma comunidade de inteligência pós ditadura orientada para um mínimo controle democrático, algo presente em praticamente todas as democracias liberais. As dificuldades que envolvem alinhar interesses entre governos pouco interessados na segurança nacional com setores estatais extremamente corporativistas terminou por criar um sistema de inteligência brasileiro fraco, que não cumpre a contento as suas funções e subordinado aos militares. O governo Bolsonaro tratou de explorar a inteligência de Estado em prol de interesses partidários e de vários de seus membros, começando pelo próprio presidente e pelo seu círculo de colaboradores mais próximos. O Gabinete de Segurança Institucional, comandado por Augusto Heleno, se tornou instrumento vital para os interesses bolsonaristas que quase acarretaram um golpe de Estado em 2023.

A ausência de um GT de Defesa foi notável durante a transição de governos e a criação de um GT de Inteligência tornou a questão ainda mais curiosa quanto aos interesses em jogo⁵⁹. O grupo de trabalho era formado

59 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar/post/2022/12/transicao-nomeia-gt-de-inteligencia-com-membros-sigilosos.ghtml>.

por apenas 5 pessoas, sendo 3 da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). O objetivo era claro: levar ao presidente eleito a necessidade de desvincular a atividade de inteligência da tutela militar a fim de evitar danos maiores que a gestão de Bolsonaro causou ao país. O governo Lula ignorou os pedidos enquanto os acampamentos que foram se formando em volta dos quartéis militares se tornaram mais radicais e os primeiros sinais de tentativa de ruptura da ordem institucional eram dados. Quando os tumultos em Brasília ocorreram em janeiro de 2023 foi inevitável o questionamento sobre o que os serviços de inteligência sabiam ou não sabiam acerca da organização das pessoas que atacaram o poder público⁶⁰. O GSI encontrou-se no centro da crise e críticas contra a ABIN, órgão subordinado ao gabinete, colocaram ministros de Lula, o governador do DF, policiais e militares responsáveis uns contra os outros⁶¹.

Ao final, a conclusão foi simples: falha generalizada dos serviços de inteligência. Os avisos dados pelo pequeno GT de Inteligência se concretizaram e o governo ainda tenta entender o que aconteceu. A primeira atitude foi tirar a ABIN do GSI e realizar sindicância no gabinete militarizado para apurar as responsabilidades. A divulgação de imagens comprometedoras do chefe do gabinete nomeado por Lula, o general Gonçalves Dias, ocasionou a primeira baixa nas apurações. A transferência da ABIN para o Gabinete da Casa Civil, agora comandado pelo ex-governador petista da Bahia, Rui Costa, não foi suficiente para acalmar os ânimos quando os escândalos de espionagem envolvendo o uso de sistemas de monitoramento para fins partidários veio à tona e colocou ABIN e Polícia Federal em lados opostos⁶².

A instrumentalização dos serviços de inteligência em prol dos interesses do governo Bolsonaro comprometeu a ABIN enquanto órgão que deveria se pautar por ser um instrumento do Estado e, por extensão, passível de ser controlado por instrumentos legais e políticos características de um sistema democrático⁶³. O GSI sobreviveu a um possível fim e continuou sob controle militar, apesar de consideravelmente enfraquecido. A gestão Lula

60 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-08/abin-produziu-33-alertas-sobre-atos-golpistas-entre-2-e-8-de-janeiro>.

61 Disponível em: <https://apublica.org/2023/08/governos-bolsonaro-ibaneis-e-militares-ignoraram-aviso-da-abin-sobre-risco-de-violencia/>.

62 Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2023/11/14/abin-bastidores-da-guerra-com-policia-federal-apos-escandalo-de-espionagem/>.

63 Disponível em: <https://apublica.org/2023/10/o-monstro-renasceu-na-abin-sem-nenhum-controle-do-congresso/>.

prometeu novos ares para a ABIN, mas a pouca compreensão sobre atividade de inteligência ainda é o grande empecilho para o atual governo, enquanto as revelações que vão surgindo sobre os bastidores da Inteligência de Estado apontam uma estrutura corporativista e tendenciosa em seus objetivos⁶⁴.

Dependência tecnológica do setor de defesa

A dependência de tecnologia militar estrangeira tem sido um tema de debate e análise no contexto das Forças Armadas brasileiras. Desde a aquisição de equipamentos, abertura de escritórios estrangeiros do ramo de tecnologia no Brasil (GONZAGA, 2023) e até o desenvolvimento de sistemas inteiros de defesa, essa dependência permeia diversos aspectos estratégicos do país.

A aquisição de equipamentos militares sempre refletiu uma dependência externa na história do Brasil, com uma parcela substancial do arsenal mais sofisticado sendo regularmente adquirido no exterior. Essa dinâmica abrange uma vasta gama de recursos, desde aeronaves (BORGES, 2023) e navios até veículos e sistemas de armamento. No entanto, essa dependência importada frequentemente resulta em restrições na manutenção, atualização e customização desses equipamentos. Essas restrições podem estar ligadas à obsolescência tecnológica de partes dos equipamentos, à necessidade de transferência de tecnologia em contratos de aquisição de sistemas de defesa e à complexidade envolvida na customização e atualização desses sistemas, uma vez que o país está sujeito às diretrizes e disponibilidade estabelecidas pelos fornecedores estrangeiros (SCHIMIDT, 2013)

Apesar dos avanços em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no campo da defesa, o Brasil ainda enfrenta desafios substanciais na criação de tecnologias militares autônomas. Fatores como investimentos insuficientes em P&D, restrições orçamentárias e limitações técnicas (SCHIMIDT, 2023) contribuem para essa dependência de soluções estrangeiras. Mesmo quando acordos para transferência de tecnologia acompanham a aquisição de equipamentos militares estrangeiros, essa transferência nem sempre é abrangente ou completa, restringindo a capacidade nacional de desenvolver e manter autonomia em setores específicos da tecnologia militar.

64 Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/diretor-da-abin-diz-que-encontrou-sistema-de-inteligencia-caotico-apos-8-de-janeiro/>.

Além disso, emerge a necessidade premente de estabelecer uma indústria nacional focada em defesa, sem, contudo, desconsiderar a relevância da cooperação internacional. O diplomata e doutor em História, Eugênio V. Garcia, destaca a importância de desenvolver e fortalecer uma base industrial própria voltada para a defesa, enquanto reconhece os benefícios da colaboração internacional. Um país capaz de produzir tecnologia e equipamentos militares de maneira autônoma tende a ter maior flexibilidade e independência em suas estratégias de defesa.

No entanto, é consensual que a cooperação internacional desempenha um papel crucial no desenvolvimento da indústria de defesa (OLIVEIRA, 2009). Parcerias estratégicas com outras nações possibilitam o acesso a tecnologias avançadas, conhecimento especializado e investimentos, impulsionando a capacidade de produção nacional. Essa cooperação complementa os esforços domésticos, promovendo o intercâmbio de conhecimento e recursos

Portanto, a estratégia eficaz para o Brasil envolve o desenvolvimento de uma indústria nacional de defesa robusta, aliada a um diálogo e parcerias estratégicas com outros países. Essa abordagem equilibrada permite aproveitar as vantagens da produção interna, ao mesmo tempo em que capitaliza os benefícios da cooperação internacional, atrelando o doméstico com o externo e aderindo solidez num sistema multifacetado de defesa.

Uma outra questão que vale a pena considerar, e que tem sido pouco discutida na comunidade brasileira que se dedica aos estudos estratégicos e de segurança nacional/internacional, diz respeito ao problema do controle e supervisão civil sobre as forças armadas quando o assunto é a modernização tecnológica. Ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, como EUA, Alemanha, França e Reino Unido, e mesmo em países do Sul Global, como Índia e África do Sul, há pouco acompanhamento, debate e efetiva participação de civis nas discussões e decisões finais sobre a compra e/ou fabricação doméstica de material de defesa tecnologicamente sofisticado.

Não é difícil vermos uma discussão feita *exclusivamente* por uma das forças armadas, e sem articulação com burocracias civis especializadas, sobre a aquisição de equipamentos. Assim foi, por exemplo, durante o segundo governo Lula, na aquisição do navio-aeródromo São Paulo dos franceses. Ele foi vendido pela bagatela de 12 milhões de dólares no estado em que se encontrava. Paris esperava que o Brasil contratasse uma substancial modernização nos estaleiros franceses, algo que não aconteceu. Ocorre que a compra não foi uma decisão de Estado, mas, sim, uma decisão e solicitação da Marinha, que foi autorizada pelo governo. Como existiam restrições orçamentárias,

o que era uma compra de oportunidade se revelou com um elefante branco, e o porta-aviões simplesmente não teve um uso minimamente eficiente em termos de projeção de poder e prestígio por parte do Brasil.

Uma supervisão civil, com controles efetivos sobre as demandas da força, poderia ter impedido esse erro. Acontece que a supervisão civil ainda é algo distante se considerarmos o relacionamento do governo Lula com os militares em seu primeiro ano de atuação.

Ações de garantia da lei e da ordem – atuação das Forças Armadas na segurança pública

Outra área problemática no primeiro ano de governo Lula foi a atuação do crime organizado, e em especial o tráfico ilegal de armas e drogas em estados como São Paulo e Rio de Janeiro (este último duplamente assolado por organizações criminosas como o Comando Vermelho e o PCC e a ação das milícias paramilitares, que contam, entre seus membros, com agentes do próprio estado). No dia 17 de outubro, o alerta se intensificou com a ligação de apelo do governador do RJ, Cláudio Castro, ao presidente por uma maior presença militar nas fronteiras e portos do estado. “O Rio de Janeiro não produz armas, não produz drogas, se isso está entrando é porque nossas fronteiras estão ficando desprotegidas. Pedi que a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal acelere o trabalho de proteção, porque senão a gente fica daqui enxugando gelo”, afirmou o governador⁶⁵.

Ainda que no final do mês de outubro Lula tenha descartado a hipótese de uma nova missão de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) – inclusive afirmando que não quer militar nas favelas carioca⁶⁶, no primeiro dia de novembro a GLO foi anunciada com vigência prevista até o mês de maio de 2024.

A garantia da lei e da ordem (GLO) é o uso das Forças Armadas, de maneira provisória, para apoiar forças regulares de segurança pública em casos graves de perturbação da ordem. Sendo assim, só se torna vigente a partir de uma ordem direta do presidente da república e com a finalidade

65 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/04/05/governador-claudio-castro-pede-auxilio-das-forcas-de-seguranca-federais-no-combate-a-violencia-no-rj.ghtml>.

66 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/10/lula-diz-que-nao-quer-militar-em-favela-no-rio-e-descarta-glo-em-seu-mandato.shtml>.

de preservar a integridade da população e garantir o funcionamento normal das instituições.

Segundo Flávio Dino, então Ministro da Justiça e da Segurança Pública, as Forças Armadas não vão substituir a polícia do Rio de Janeiro ou de São Paulo, mas, sim, se posicionar estrategicamente para a contenção de entrada de armas e drogas nos estados. A atuação deveria seguir a seguinte lógica: nos portos (onde atuará a Marinha); nos aeroportos (com trabalho da Aeronáutica); e nas fronteiras (ação do Exército). Ao total, foram previstos 3,7 mil militares na missão.

O professor Rodrigo Lentz, pesquisador do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB), em entrevista ao jornal Brasil de Fato no dia 07 de novembro de 2023, avaliou a decisão do chefe do executivo com ceticismo:

“A experiência de estudar as Forças Armadas no Brasil mostra que elas têm sido utilizadas como uma polícia nacional de forma cada vez mais crescente, e o problema da segurança pública no país só se agrava. Então, é mais um capítulo de uma política de segurança orientada por uma visão de segurança nacional, que é uma noção que foi apenas atualizada do período da ditadura e que continua sendo, em governos de direita ou de esquerda, algo muito próximo do bolsonarismo. O papel dos militares em um caso como esse daí é de enxugar gelo. Não vai solucionar nada.” (Rodrigo Lentz para Brasil de Fato, 07/11/2023)

O apontamento do professor se soma ao que outros especialistas também enxergam como uma ação midiática, a fim de convencer a população de que algo está sendo feito a respeito; no entanto, é difícil ter a expectativa de que será eficaz para mitigar os problemas de segurança pública em questão. A violência doméstica que assola diversas cidades do Brasil, assim como em outros países da América Latina, tem raiz estrutural arraigada em profundas desigualdades sociais e econômicas, além da constituição de um aparato securitário que foi se especializando em reprimir as populações marginalizadas em detrimento da atividade de fornecer segurança para a sociedade.

O cenário que se apresentou ao longo do primeiro ano do Governo Lula, no que tange às questões de Defesa Nacional, foi uma tentativa de tentar pacificar a relação entre o governo eleito e os militares, quebrando desconfianças e, ao mesmo tempo, tentando estabelecer algum controle sobre as Forças Armadas, um estamento que foi fortemente beneficiário e apoiador do presidente Jair Bolsonaro. De todo modo, o governo Lula se vê

obrigado a lidar com problemas em que ele sempre foi deficiente no trato: um país em que as Forças Armadas se protegem corporativamente de qualquer controle do poder civil e um sistema de inteligência ineficiente e incapaz de garantir a segurança das instituições brasileiras e de seus cidadãos, tanto a nível interno como externo, e que, ainda por cima, tem fortíssima influência dos militares, especialmente os do exército.

A Guerra da Ucrânia: ajuda militar do Ocidente

A guerra entre Rússia e Ucrânia acontece em um contexto turbulento nas relações internacionais, onde a hegemonia dos EUA é contestada por países emergentes como a China e outros atores regionais no âmbito econômico e militar, o que termina desencadeando as condições para a criação uma ordem multipolar no sistema internacional (Lavalpe, 2023, Mesa, 2022).

Ao longo de 2023, as ações dos líderes das principais potências componentes da OTAN demonstraram que não há a disposição em contribuir para o estabelecimento da paz na Ucrânia. O governo ucraniano buscou a tarefa quase impossível de recuperar militarmente o território ocupado, prolongando o conflito e suas consequências trágicas. Volodimir Zelensky tornou-se um líder político que serve aos interesses da OTAN, mas, apesar de tonda a onda de destruição que se abateu sobre o seu país, atravessou o ano implorando insistentemente pela ajuda de seus parceiros ocidentais.

Apesar de EUA e aliados fornecerem apoio militar e logístico, além de terem desencadeado pesadíssimas sanções econômicas contra a Rússia, o fato é que, no âmbito da OTAN, lideranças européias começaram a oscilar em seu apoio ucraniano. Ainda, nenhum país da aliança atlântica ofereceu um caminho claro para a paz (LAVOLPE, 2023).

A União Europeia (UE), pela primeira vez em sua história, utilizou de fundos orçamentários para fins militares, prática proibida por tratados até 27 de fevereiro de 2022. O bloco anunciou o envio inicial de 500 bilhões de euros em armamentos militares à Ucrânia através do plano *European Peace Facility* (Hage; Fagundes; Vieira, 2023, n.p).

Segundo o *Kiel Institute for the World Economy* (2023, n.p.), até outubro de 2023, o apoio governamental do bloco europeu a Kiev ultrapassou 84 bilhões de euros, dos quais 5 bilhões e 60 milhões de euros foram destinados ao suporte logístico-militar, além de itens explicitamente doados para o exército ucraniano.

Além da UE, os EUA também têm auxiliado o governo de Zelensky e aparecem como o segundo maior doador quando consideramos o bloco

européu, e o primeiro maior doador, em termos individuais, entre os países financiadores de Kiev, com o envio de 71,38 bilhões de euros, dos quais 43,9 bilhões de euros foram destinados ao uso militar (*Kiel Institute for the World Economy*, 2023, n.p.).

Em segundo lugar entre os países doadores, a Alemanha enviou ajuda à Ucrânia no valor de 20,96 bilhões de euros, dos quais 17,1 bilhões foram destinados ao apoio militar. O Reino Unido colaborou com 13,27 bilhões de euros, sendo 6,6 bilhões destinados à compra de armas e equipamentos militares. O apoio governamental à Ucrânia inclui 41 países. Além dos estados membros da União Europeia, outros membros do G7, e nações como Austrália, Coreia do Sul, Turquia, Noruega, Nova Zelândia, Suíça, Taiwan, Índia e Islândia (*Kiel Institute for the World Economy*, 2023, n.p.).

Entretanto, no período de agosto a outubro de 2023, a ajuda para a Ucrânia registou uma queda de quase 90% em comparação com o mesmo período de 2022, totalizando apenas 2,11 bilhões de euros, o montante mais baixo desde janeiro de 2022. Os principais doadores ativos incluem os EUA, a Alemanha a Croácia, a Irlanda, a Lituânia, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Suíça e os países nórdicos (Noruega, Finlândia, Suécia), além de países da OTAN como o Canadá e o Reino Unido, que continuam a fornecer ajuda financeira e armamento, como caças usados F-16. Na esfera militar, os países da UE ultrapassaram os EUA, representando 47% do total de compromissos de armas pesadas, enquanto os EUA correspondem a 43% (*Kiel Institute for the World Economy*, 2023, n.p.).

A guerra da Ucrânia e os interesses brasileiros

A diminuição na ajuda militar à Ucrânia tem sido causada pelos problemas econômicos, políticos e sociais que se abateram sobre a UE, como o aumento dos preços dos alimentos e energia, levando a inflação a atingir níveis recorde (Lloyd; Rocher; Weinert, 2022), assim como o fracasso da contraofensiva ucraniana. (Gielow, 2023). Diante da falta dos resultados esperados no campo de batalha, alguns países, como a Polônia, declararam que não enviariam ajuda militar extra à Ucrânia (Galão, 2023). Também contribuiu para a redução do auxílio militar o bloqueio de mais ajuda por parte do Congresso dos Estados Unidos no final de 2023 (Agence France-Press, 2023).

Diante desse quadro, o presidente Zelensky procurou apoio do Brasil. A diplomacia brasileira tem buscado o equilíbrio necessário para se colocar

como possível mediadora do conflito na Ucrânia (OPEB, 2023), apesar da pressão exercida pelos Estados Unidos para que apoie, explicitamente, Kiev contra Moscou (Exame, 2023). Após o encontro entre os presidentes Lula e Zelensky, realizado em 20 de setembro de 2023 (Jornal Nacional, 2023), a relação entre Brasil e Ucrânia permaneceu distante e protocolar.

O engajamento brasileiro com a questão após março de 2023 por meio da proposta de mediação coletiva está associado à tentativa de manutenção da ordem internacional baseada em instituições. Nela, o Brasil recorre a uma formulação histórica do país como intermediador entre diferentes recortes do sistema internacional, coadunando tensões dentro da posição do país frente ao conflito. Por um lado, a articulação em favor de uma solução concertada reposiciona o governo Lula em relação ao governo anterior, cujas ações eram infensas à ordem liberal internacional. (Pimenta; Teixeira, 2023).

A abordagem brasileira possibilita a participação da Rússia, que sempre normalmente é excluída de propostas apresentadas por países aliados dos Estados Unidos e OTAN, e pode manter o posicionamento de Brasília mais próximo a outros países dos BRICS que não acompanharam as sanções dos EUA e aliados contra Moscou, como foi o caso de Índia, China e África do Sul.

Na posição adotada pelo governo Lula, deve-se levar em conta uma realidade econômica que tem muito peso na política doméstica brasileira: o agronegócio exerce grande influência no posicionamento brasileiro no contexto do conflito russo-ucraniano, devido a dependência do setor da importação de fertilizantes que são fornecidos, majoritariamente, por Rússia e Bielorrússia.

Portanto, no momento atual da guerra, onde a Ucrânia vê o apoio de seus principais aliados e financiadores diminuir, o posicionamento do governo brasileiro de manter um certo distanciamento político ao mesmo tempo em que faz tentativas de mediação, pode ser compreendido como um esforço para se mostrar um importante protagonista internacional e no âmbito interno, como comprometido na defesa dos interesses nacionais.

Investimentos árabes na indústria bélica brasileira

Em 2023, o noticiário especializado e a grande imprensa noticiaram, no campo da defesa nacional, a entrada de investimentos de países árabes

em empresas brasileiras do setor militar, trazendo expectativas de que tal influxo de capital possa gerar benefícios para o Brasil e sua base industrial de defesa (BID).

Todavia, deve-se levar em conta que essa não é a primeira vez na história que investimentos de países árabes se tornam o impulsionador de produtos de defesa nacionais. Tal movimento ocorreu de forma diferente nas décadas de 1970-80, na qual o Iraque de Saddam Hussein foi responsável por dar demanda e financiamento para empresas como Engesa e Avibrás. Vários equipamentos militares operados até hoje pelo Exército Brasileiro só puderam ser obtidos, em grande medida, graças a esse investimento iraquiano⁶⁷.

Quando o contexto geopolítico mudou no fim da década de 1980 e início da de 1990, o dinheiro árabe desapareceu, calotes ocorreram⁶⁸ e concorrências foram perdidas para norte-americanos e europeus. Algumas empresas brasileiras faliram e outras começaram a recorrer ao expediente legal da recuperação judicial para não fecharem as portas, o que foi o caso de uma das mais importantes do setor, a Avibrás⁶⁹. O que aconteceu é um lembrete de que os investimentos que aportam ao setor também podem ir embora se a conjuntura internacional sofrer algum tipo de mudança.

No momento histórico atual, ocorre uma mudança de padrão. Países como Iraque, Líbia e Arábia Saudita eram grandes compradores de equipamento bélico, mas ocorre que esses estados apenas encomendavam armamento junto às nações fornecedoras, especialmente no mundo desenvolvido mas que chegou a beneficiar países em desenvolvimento naquele contexto, como foi o caso do Brasil.

Agora, há uma mudança de comportamento por parte de várias nações árabes. Países como os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita desenvolvem uma estratégia de aquisição acionária das empresas produtoras de armamentos ao redor do mundo, e nesse processo, incluem indústrias brasileiras no processo. Em tese, essa opção indica a intenção de que o negócio de uma indústria bélica floresça e dê lucros ao seu investidor no médio e longo prazo. Apesar de constituir numa oportunidade para um setor industrial

67 Blindados como o Cascavel, Urutu e o sistema Astros são os principais exemplos.

68 Ver em: MELLO, Paulo Thiago de. Uma história belicosa: Após anos de glória, setor de defesa do país foi à guerra para sobreviver. O Globo, 15 jul. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/uma-historia-belicosa-5481586>. Acesso em: 18 dez. 2023.

69 Ver em: CLARET, Marcelo. Avibras diz ter recebido calote de US\$ 42 milhões de Saddam. Folha de São Paulo, Vale do Paraíba, p. -, 20 abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u55550.shtml>. Acesso em: 18 dez. 2023.

que é do interesse econômico e geopolítico do Brasil, há questões como a influência sobre a indústria nacional, a fuga de cérebros e a possibilidade de que decisões sobre conhecimento sensível na área da defesa nacional brasileira sejam pautados por interesses desses novos investidores.

A empresa mais agressiva nessa estratégia de aquisições é a emiradense *EDGE Group*. Em seu site, a empresa se apresenta como uma das “*top 25 military suppliers in the world*”⁷⁰, sendo uma *holding* estatal dona de dezenas de empresas ao redor do globo, em forte processo de expansão através de aquisições com o objetivo de crescer aceleradamente. No Brasil, a empresa escolhida para aquisição no ano de 2023 foi a Sistemas Integrados de Alto Teor Tecnológico (SIATT), com aquisição de 50%⁷¹. Diversas parcerias também foram firmadas com outras indústrias, como, por exemplo, a Turbomachine⁷², e também com instituições pertencentes às Forças Armadas brasileiras. Os investimentos já renderam encomendas de mísseis antinavio dos Emirados⁷³, e ganho de um contrato junto ao governo brasileiro no projeto Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) por parte da SIATT⁷⁴.

Conclusão

O governo Lula teve um início tenso por conta do crescimento da extrema-direita. Além desse componente ideológico, setores conservadores tradicionais trataram de criar custos crescentes, do ponto de vista material, para o novo governo. Isso se manifestou no relacionamento com os militares ao longo de 2023, em que o governo teve que administrar a relação com esse

70 Ver: <https://edgegroup.ae/>.

71 EDGE GROUP (Emirados Árabes Unidos). EDGE Acquires 50% Stake in SIATT. Press Releases, São Paulo 29 set. 2023. Disponível em: <https://edgegroup.ae/news/edge-acquires-50-stake-siatt>. Acesso em: 18 dez. 2023.

72 EDGE GROUP (Emirados Árabes Unidos). EDGE Signs Strategic Agreement with Brazilian Aero Engine Developer, Turbomachine. Press Releases, São Paulo, 11 ago. 2023. Disponível em: <https://edgegroup.ae/news/edge-signs-strategic-agreement-brazilian-aero-engine-developer-turbomachine>. Acesso em: 18 dez. 2023.

73 EDGE GROUP (Emirados Árabes Unidos). EDGE and UAE Ministry of Defence Seal Landmark Deal for MANSUP Systems. Press Releases, São Paulo, 15 nov. 2023. Disponível em: <https://edgegroup.ae/news/edge-and-uae-ministry-defence-seal-landmark-deal-mansup-systems>. Acesso em: 18 dez. 2023.

74 EDGE GROUP (Emirados Árabes Unidos). EDGE Group Partner SIATT Awarded Contract to Provide Maritime Protection Technology to the Brazilian Navy. Press Releases, São Paulo, 23 nov. 2023. Disponível em: <https://edgegroup.ae/news/edge-and-uae-ministry-defence-seal-landmark-deal-mansup-systems>. Acesso em: 18 dez. 2023.

estamento. O que ficou patente é que o governo tem muito cuidado e o próprio presidente escolheu a via de contemporização com as Forças Armadas, o que gerou dúvidas sobre o necessário enquadramento político e jurídico de exército, marinha e aeronáutica a lógica democrática da preponderância do poder civil.

Esse é um dos fatores que complicam qualquer tentativa brasileira de projeção no cenário internacional, especialmente na atual fase de competição entre as grandes potências. A ausência do controle de um poder civil efetivo lança dúvidas sobre a capacidade brasileira de se modernizar tecnologicamente num setor tão estratégico, ao mesmo tempo que constitui um empecilho para que as Forças Armadas e os serviços nacionais de Inteligência possam ser empregados como instrumentos ativos na defesa dos interesses nacionais no relacionamento com países como EUA, França, Alemanha, China, Rússia, Arábia Saudita ou nossos vizinhos na América do Sul.

A competição envolvendo China, EUA, Rússia e os aliados de ambos, a guerra na Ucrânia e conflitos que foram surgindo no final de 2023, como é o caso da guerra entre Israel e os palestinos na Faixa de Gaza, são sinais de problemas semelhantes que certamente surgirão no futuro próximo e que podem envolver mais diretamente o Brasil. Nesse momento, sentiremos falta de um dispositivo securitário devidamente organizado e controlado pelos civis.

Referências

_____. **Ciência, Tecnologia e Inovação em Defesa**: notas sobre o caso do Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

_____. Acesso em: 19 dez. 2023.

AGENCE FRANCE-PRESSE. Congresso dos EUA bloqueia ajuda para a Ucrânia e Israel por disputa migratória. **UOL notícias**, São Paulo, dez. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2023/12/06/congresso-dos-eua-bloqueia-ajuda-para-ucrania-e-israel-por-disputa-migratoria.htm>. Acesso em: 19 dez. 2023.

ALVES, Chico. **Militares querem manter pressão sobre governo Lula, diz antropólogo**. UOL. 13 nov. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2022/11/13/militares-querem-manter-pressao-sobre-governo-lula-diz-antropologo.htm>

BORGES, Caroline. **Novo caça F-39 Gripen da Força Aérea, que pode atingir até 2,4 mil km/h, chega ao Brasil.** [G1 SC, 2023]

<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/12/14/novo-caca-f-39-gripen-da-forca-aerea-chega-ao-brasil-fotos.ghtml>

BRANDÃO, Priscila Carlos. **SNI e ABIN, uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX.** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003

COLÁS, Xavier. Estalla la guerra entre Rusia y Ucrania: los bombardeos dejan decenas de muertos, el ejército ruso toma el control de Chernóbil y avanza hacia Kiev. **El Mundo.** Madrid, p. 0-0. 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/24/6217037521efa0cf7a8b45b9.html>. Acesso em: 06 dez. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023 (Instituída pelo Requerimento nº1, de 2023) – RELATÓRIO FINAL.** Brasília, 17 out. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9484688&ts=1697682413143&disposition=inline>

EXAME. **Lula muda o tom e condena invasão da Ucrânia.** São Paulo, abr. 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/lula-muda-o-tom-e-condena-invasao-da-ucrania/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio, a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula.** Editora Record, São Paulo, 2005.

GABRIEL, Pedro; MITAKE, Flávia; SILVA, Vitor Gabriel da. **Brasil, China e a guerra da Ucrânia: posicionamentos e tensões.** OPEB, São Bernardo do Campo, mai. 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/05/02/brasil-china-e-a-guerra-da-ucrania-posicionamentos-e-tensoes/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

GALÃO, Fábio. Polônia diz que não enviará mais ajuda militar à Ucrânia. **Gazeta do Povo,** Curitiba, set. 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/polonia-diz-que-nao-enviara-mais-ajuda-militar-a-ucrania/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Questões estratégicas e de segurança internacional:** a marca do tempo e a força histórica da mudança. [Rev. bras. polít. int., v. 41, p. 99-120, 1998] <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000300007>

GIELOW, Igor. Comandante militar da Ucrânia admite fracasso da contraofensiva. **Folha de São Paulo,** São Paulo, nov. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/11/comandante-militar-da-ucrania-admite-fracasso-da-contraoofensiva.shtml>. Acesso em: 19 dez. 2023.

GONZAGA, Bernardo. **Empresa árabe de tecnologia de defesa abre escritório no Brasil.** [Poder 360, 2023] <https://www.poder360.com.br/economia/empresa-arabe-de-tecnologia-de-defesa-abre-escritorio-no-brasil>

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. Editora Impetus, Rio de Janeiro, 2005.

HAGE, José Alexandre Altahyde; FAGUNDES, Murilo Seri; VIEIRA, Paula Santos. Manipulação das Questões Humanitárias em tempo de guerra: diferença de orçamento para a questão militar e humanitária. In: CORSI, Francisco Luiz; SANTOS, Agnaldo dos; MENDONÇA, Marina Gusmão de. **América Latina, eleições e mudanças políticas**. Marília: Projeto Editorial Praxis, 2023. Cap. 14, p. n.p.

JORNAL NACIONAL. **Lula tem encontro com Zelensky após declarações que provocaram críticas no meio internacional**. São Paulo, set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/09/20/lula-tem-encontro-com-zelensky-apos-declaracoes-que-provocaram-criticas-no-meio-internacional.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2023.

KIEL INSTITUTE FOR THE WORLD ECONOMY. **Ukraine Support Tracker**. 2023. Disponível em: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>. Acesso em: 08 dez. 2023.

LAVOLPE, Francisco. Ucrania y el dilema de la seguridad. **Journal de Ciencias Sociales**, [S.L.], v. 2, n. 21, p. 81-85, 29 out. 2023. Fundacion Universidad de Palermo.

LLOYD, Naomi; ROCHER, Mathieu; WEINERT, Franck. **O impacto da guerra na Ucrânia na economia europeia**. Euronews, Lyon, jun. 2022. Disponível em: <https://pt.euronews.com/business/2022/06/08/o-impacto-da-guerra-na-ucrania-na-economia-europeia>. Acesso em: 19 dez. 2023.

MÁXIMO, Wellton. **Moraes autoriza STF a julgar militares envolvidos no 8 de janeiro**. Agência Brasil. Brasília, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/moraes-autoriza-stf-julgar-militares-envolvidos-no-8-de-janeiro>

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. [Revista interesse Nacional, 2009]

PIMENTA, Gabriel Fernandes; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. O Brasil e a guerra na Ucrânia: geopolítica e política externa no terceiro governo Lula. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 14, n. 68, p. 100-112, 2023.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. **Presença de Militares em Cargos e Funções Comissionados do Executivo Federal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 1. ed. Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11211/1/NT_Presenca_de_militares_Publicacao_Preliminar.pdf

Relações econômicas internacionais na mira

O desafio do governo Lula III é requalificar a posição do país na divisão internacional de trabalho para retomar a árdua luta de superar gradualmente sua situação periférica, um objetivo e sonho dividido com os demais membros do chamado Sul Global

Dante Apolinário, Gabriel Horário de Jesus Soprijo,
Giorgio Romano Schutte, Lívia Romano Fernandes da Cruz,
Leonardo Poletto Lucas Santiago Portari, Nicolas de Paula ⁷⁵

Introdução

O ano de 2023 foi marcado por turbulências e desafios para a humanidade. Do lado econômico chamou a atenção a consolidação, nos países ricos, da volta de políticas industriais que haviam começado a ganhar terreno na pandemia. Isso se deu no contexto de um acirramento da concorrência internacional, a quarta revolução tecnológica – com ênfase na digitalização, Inteligência Artificial e as tecnologias para viabilizar a transição energética e ecológica. Acentuou-se o uso do poder econômico e financeiro na política internacional, em particular das sanções por parte dos EUA. Além da continuidade da Guerra na Ucrânia iniciada em janeiro do ano anterior, explodiu, no início de outubro, um novo conflito militar na faixa de Gaza, com repercussões não só no Oriente Médio, mas no mundo todo.

A governança econômica global tal como construída no período após a Segunda Guerra Mundial vem perdendo sua força e eficácia, tornando-se inclusive obsoleto diante das alterações no peso relativo das nações, o que vale tanto para as instituições de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) quanto para a Organização Mundial de Comércio

75 Pesquisadores e pesquisadoras do OPEB.

(OMC). O PIB em paridade de poder de compra dos Brics, por exemplo, já era superior ao do G7 antes da sua expansão de cinco para dez países.

O desespero em perder sua posição de liderança no sistema econômico e financeiro mundial faz com que os EUA não apenas investem pesadamente em tecnologia, mas avancem em medidas de caráter claramente protecionista e no uso de *economic statecraft*, o que esvazia ainda mais o multilateralismo.

Estamos diante de um entrelaçamento da competição econômica e a lógica de poder político-militar. Tudo isso contrasta com a necessidade de cooperação internacional para enfrentar os problemas gritantes de crises climáticas e a fome no mundo, que tem se agravando inclusive por conta dos conflitos militares.

Nesse quadro, o Brasil voltou à cena internacional com a promessa de promover um novo ciclo de industrialização associado à transição para a economia digital e verde. O governo Lula entende que as aspirações brasileiras de superar sua condição periférica exigem esforços internos e externos. E que as transformações externas exigem articulações com outros países do chamado Sul Global e a promoção de negociações com os países do G7 de igual para igual. Em dezembro passado, o Brasil assumiu a presidência anual do G20, ocupada pela Índia no ano passado, e em 2025 presidirá o Brics e ainda a COP 30. Três grandes eventos que darão muita visibilidade ao país e permitirá pautar os temas que considera prioritários para apostar na cooperação em detrimento do acirramento do conflito e a fragmentação: o combate à fome e à miséria; uma reforma para valer da governança global; e uma transição energética justa.

Ao longo do ano, o GT Relações Econômicas Internacionais escolheu um conjunto de temas que refletem a problemática e os desafios colocados para o mundo e o Brasil no campo das relações econômicas internacionais e que serão, de forma resumida, apresentados em seguida.

Os três gigantes asiáticos do Brics na economia mundial: China, Índia e Rússia

Embora o Brics não seja uma parceria econômica ou comercial, desde o início é uma plataforma para o Brasil articular propostas para mudanças na governança econômica global e estreitar as relações com os países membros, além das relações bilaterais habituais.

A China continua sendo o principal parceiro comercial de todos os demais membros do Brics e não aderiu às sanções ocidentais contra a Rússia,

embora tenha tido muito cuidado para não interferir na aplicação das sanções pelo ocidente. Apesar de publicamente defender o fim das hostilidades, manteve sua parceria estratégica com a Rússia, apoiando na prática o país na crise da Ucrânia. Houve um aumento expressivo do comércio entre os dois países, que compensou a perda dos mercados ocidentais para a Rússia e ofereceu energia em condições. Em dólares o comércio entre os dois aumentou pouco mais de 26%, mas se olharmos o volume de exportações da China para a Rússia em 2023 em comparação com 2021 (antes da invasão russa da Ucrânia) houve um aumento de quase 65%. De outro lado, em 2023, cerca de metade das exportações de petróleo russo foram dirigidos para a China. E o grosso desse comércio não é feito em dólar ou euro, mas em yuan e rublos. Andrei Belousov, primeiro-ministro russo e economista, declarou a esse respeito, em dezembro de 2023, que 95% das transações entre Rússia e China são realizadas com o rublo russo e o yuan chinês.

Os importadores de diesel no Brasil também se aproveitaram dos descontos oferecidos pela Rússia. O Brasil depende em cerca 30% de seu consumo de diesel das importações, devido à interrupção brusca dos investimentos para a expansão da capacidade de refino, a partir de 2016. Essas importações eram, em sua grande maioria, provenientes dos EUA, e só uma parcela muito pequena da Rússia. Em 2023 esse quadro mudou completamente: mais de 50% das importações de diesel vieram da Rússia e menos de 25% dos EUA. Em 2021, antes da guerra, o Brasil importava por US\$ 95 milhões diesel (sem desconto) da Rússia, mas em 2023 isso subiu para US\$ 4,5 bilhões.

Contudo a Rússia encontrou formas de fortalecer seus laços com seus principais parceiros estratégicos, diversificar os econômicos e se manter relevante nas relações internacionais. As previsões catastróficas com relação à queda do seu PIB não se concretizaram, pelo menos em 2023. Após uma queda de 1,2% do PIB em 2022, a Rússia conseguiu crescer 3,6% em 2023. Aparentemente as sanções impostas pelo ocidente não resultaram o efeito desejado, embora seja cedo para dizer que essa tendência continuará nos próximos anos.

Há muita discussão sobre o novo momento que a China estaria vivendo e alguns falam em um dilema. O país mantém a sua posição como a segunda maior economia do mundo em 2023 e hoje é praticamente impossível apontar algum setor de ponta que a China não dispute ou tenha planos concretos de disputar. Contudo, se observa nos últimos anos uma queda no ritmo de crescimento do PIB chinês. Isso foi bastante acentuado em 2022, quando o país cresceu “somente” 3%, pela primeira vez, inclusive menos que o crescimento

da Zona do Euro (que cresceu 3,5% naquele ano). Contudo houve, sim, contrariando algumas previsões, um aumento do PIB em 2023 de 5,2%, menos que as taxas das décadas passadas, mas ainda bem superior à média mundial, que foi em torno de 3%. O que também chamou a atenção em 2023 foi o declínio significativo, pelo segundo ano consecutivo, da população chinesa (de 1,409 bilhão no final de 2022 – uma redução de 2,08 milhões em relação a 2022). Com isso, a Índia se consolidou como país mais populoso do mundo. O impacto econômico dessa mudança demográfica será sentido, porém, só no médio prazo. Não obstante a desaceleração do crescimento chinês, não há, no curto prazo, uma indicação que diminua o apetite pelas matérias primas importadas da China, em particular soja, petróleo e minério de ferro. Enquanto o comércio do Brasil em dólares cresceu na média 1,7% em 2023 com relação a 2022, com a China o aumento foi de quase 17% chegando, a US\$ 104 bilhões de corrente de comércio. Nesse comércio o Brasil é altamente superavitário gerando mais de US\$ 51 bilhões em 2023.

A China avançou também em aprofundar as iniciativas multilaterais como forma de se projetar no mundo, em particular a expansão do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI), com o III Fórum do BRI organizado em outubro, na ocasião do 10º aniversário da iniciativa lançada em 2013 por Xi Jinping no seu primeiro ano de governo. A China foi também a principal defensora da ampliação do Brics, aprovada na 15ª Cúpula realizada na África do Sul.

Bharat

O ano de 2023 foi também o momento da Índia se exhibir, estando na presidência do G20, quando se apresentou como líder do Sul Global. A Índia (ou *Bharat*, o seu nome em sânscrito) é gigante em todos os sentidos, embora ainda pouca reconhecida como tal no Brasil: possui uma extensão de 3.287.000 km², a maior população do mundo, com quase 1,5 bilhão de habitantes, e o quinto maior PIB do mundo segundo o Banco Mundial. É uma das maiores investidoras em tecnologia, tornando-se um polo de inovação e de produção em setores como software, farmacêutico, automotivo e aeroespacial. Em relação a esse último, há anos o país é destaque. Em agosto de 2023, “coincidentemente” na véspera da Cúpula do G20, o país se tornou o 4º a conseguir pousar um veículo não tripulado na lua, até antes do Japão, que o fez no início de 2024. A expedição indiana destacou-se inclusive por

ser a primeira a explorar o polo sul da lua, por meio da *Indian Space Research Organisation* (ISRO), a “Nasa indiana”.

Diferentemente de China e Rússia, o país mantém relações políticas boas com o Ocidente, embora insista que seja respeitado sua autonomia. Exemplo disso, foi o caso da negativa da Índia diante da pressão ocidental para aderir às sanções contra a Rússia. A Índia faz parte do Diálogo de Segurança Quadrilateral, também conhecido como Quad (em inglês: Quadrilateral Security Dialogue), um fórum informal entre Estados Unidos, Japão e Austrália, que visa, entre outros objetivos, fazer com que as marinhas desses países façam exercícios nos oceanos Índico e Pacífico. O principal alvo dessas ações é a China, que vem avançando no oceano por meio do fortalecimento de sua marinha e da estratégia do “coral das pérolas”, que cria ilhas artificiais como bases militares no meio do oceano. Além dos mares, China e Índia possuem uma disputa territorial na chamada Linha de Controle Real (LAC), no Himalaia, que reascendeu em 2020 e não foi pacificada ainda. Apesar das disputas, a China é um importante parceiro econômico para a Índia. Ou seja, está balançando entre as vantagens econômicas da relação com a China, mantendo a Rússia como seu tradicional principal fornecedor de armas e ao mesmo tempo parcerias na área de segurança com os EUA.

BRICS

Uma das motivações do Brics é diminuir a hegemonia do G7 na governança econômica global e o papel dominante do dólar nas transações internacionais. As sanções ocidentais contra a Rússia reforçaram, inclusive, a necessidade de depender menos do US\$, porque além de ser uma moeda de uso internacional, continua sendo uma arma na mão dos EUA.

A finalidade de toda essa articulação é a busca por uma maior autonomia no cenário internacional e, para isso, tentativas de uma desdolarização e sua posterior substituição por uma moeda comum como referência para as reservas, empréstimos e trocas comerciais entre os países-membros tem sido discutida com seriedade, fomentando debates de diversos atores internacionais. A declaração final da Cúpula de 2023 delegou inclusive a Cúpula de 2024, a ser realizado em Moscou, a tarefa de avançar em propostas para a desdolarização aumentando, em um primeiro momento, as próprias moedas dos países membros, em particular as dos países fundadores.

Esse mecanismo internacional de cooperação tem potencial para ajudar as economias emergentes a superarem sua particularidade dependente na

inserção da divisão internacional do trabalho, reestruturando o sistema para uma economia global mais favorável aos seus interesses. Isso inclusive é um dos motivos pela qual a lista de países que se candidataram para aderir aos Brics não parou de crescer ao longo de 2023. O mesmo vale para a filiação ao Novo Bando de Desenvolvimento (NBD, conhecido como o Banco dos Brics), que tem um processo de adesão separado e continua sendo o carro-chefe do BRICS, com sede em Xangai e presidida pela presidenta Dilma Rousseff até meados de 2025.

No final da Cúpula 2023 na África do Sul, os cinco países chegaram a um acordo sobre a ampliação. Foram convidados seis países para se integrar: Argentina (que desistiu de ingressar), Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Etiópia, Egito e Irã. Com a inclusão dos novos países o Brics reúne agora seis dos dez maiores produtores de petróleo do mundo e os dois maiores exportadores (Rússia e Arábia Saudita), além do maior importador (China). Usando dados de 2021 como referência, a nova configuração do Brics junta 42% da produção de petróleo mundial, 37% do gás, e 42% de energias renováveis. Essa última graças à grande produção de China, Índia e Brasil. Considerando que a transição energética é contraditória com o petróleo e gás ainda tendo um papel central nas próximas duas décadas pelo menos, e exige ao mesmo tempo grandes investimentos e tecnologia para ampliar as energias renováveis, o Brics pode se tornar uma plataforma por excelência para discutir e articular esse processo de uma perspectiva ligado do Sul Global.

Repensar a inserção do Brasil – exemplo do Acordo Mercosul-União Europeia

Durante o primeiro ano do governo Lula III, as lideranças políticas enfrentaram desafios que englobam o restabelecimento da nação como uma potência em nível geopolítico pela atuação em discussões internacionais e por meio de políticas de reindustrialização. A reinserção global se deu após um período de condução atípica das relações diplomáticas durante o governo Bolsonaro, transformando o Ministério das Relações Exteriores em um “aparelho de reprodução ampliada do negacionismo, regressismo e do anacronismo de uma versão tropical de fascismo.” (MARRA; MARINGONI; SCHUTTE, p. 12, 2023). Dado o histórico político brasileiro, desde o golpe de 2016, o governo de Bolsonaro prosseguiu com a abordagem neoliberal já aplicada anteriormente por Temer, conduzindo o país a uma espécie de reverência aos interesses externos, sobretudo, da extrema-direita global.

Essa política ultraliberal adotada em 2016 e conduzida com o mesmo teor ideológico até o fim de 2022 permitiu, entre outras medidas, que tenha avançado a negociação do Acordo União Europeia-Mercosul, por meio de um impulsionamento não só de Temer e Bolsonaro, mas também de Macri, na Argentina. No Brasil, foi logo depois da derrubada da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, que se buscou retomar o acordo, indicando para os negociadores europeus que os parâmetros seriam outros: sem preocupações com a indústria nacional, uso de políticas desenvolvimentistas ou exigências de contrapartidas mais equilibradas. Em 31 de agosto de 2016 Michel Temer tomou posse como presidente da República Federativa do Brasil e, em menos de dois meses, as negociações foram retomadas oficialmente. Não é exagero afirmar que essa retomada fez parte da agenda econômica do golpe, junto com a abertura do pré-sal para o capital internacional, o desmonte da Petrobras e da política de conteúdo local, para não falar das políticas ambientais, sociais e afirmativas.

Assim, após uma década de negociações sem sucesso, os debates recomçaram em 2016, chegando a uma versão final em 2019. No entanto, essa versão foi desaprovada por diversos setores da sociedade civil, bem como questionada em vários pontos pelo próprio presidente Lula, que criticou sobretudo as limitações impostas pelo acordo ao uso de compras governamentais para impulsionar geração de renda, emprego e tecnologia no país. Assumindo a presidência rotativa do Mercosul durante o 2º semestre de 2023, o Brasil buscou revisar trechos do acordo e alinhar interesses.

Em território sul-americano, a versão final do acordo de livre-comércio visa beneficiar setores ligados ao agronegócio. Uma vez que a UE é a maior importadora agrícola mundial e o Brasil é seu segundo maior fornecedor, representantes do (antigo) Ministério da Economia colocaram em pauta a possibilidade ilusória de ganhos expressivos para o setor, prevendo em 15 anos “algo da ordem de R\$ 1 trilhão em termos de importações e exportações a mais para a economia brasileira”. É neste sentido que se ressalta a assimetria de trocas e de poder dentro das relações comerciais estabelecidas, segundo as quais o Mercosul fornece insumos agrícolas e matérias-primas, enquanto a União Europeia comercializa bens manufaturados de valor agregado. Enquanto para os setores agrícolas se prevê a manutenção de cotas de importação, para o setor industrial, em particular o automobilístico, está previsto um gradual, lento e seguro processo de zerar as tarifas com zero cotas, ou seja, uma liberalização completa. O livre comércio dentro de tais estruturas pode desacelerar e enfraquecer políticas de industrialização e reindustrialização em países sul-americanos, acentuando os “padrões de

especialização perante o comércio internacional” (IPEA, 2023, p. 1), reforçando um perfil exportador de *commodities* que grande parte dos países latinos assumem globalmente. Ao ingressar em acordos comerciais nos quais a especialização em setores tecnológicos apresenta ampla discrepância, os ganhos em relação ao PIB dos países em desvantagem devem ser substanciais – o que não é representado pela maioria dos estudos, onde os ganhos para o Brasil variam entre 0,2% a 0,45% do PIB a longo prazo (IPEA, 2023, p. 3).

Outro ponto colocado por Lula como entrave à conclusão do acordo diz respeito às compras governamentais, que estabelece que empresas sul-americanas e empresas europeias participem de processos de licitação em igualdade. O líder brasileiro salientou que poderá ser mais complexo priorizar empresas nacionais em tais processos, novamente trazendo à tona o tópico da desindustrialização aliada à pautas sociais. Lula afirma que é por meio das compras governamentais que se pode desenvolver o pequeno e médio empreendedor brasileiro, e não abre mão do debate com instâncias europeias. Além disso, ele insiste na importância das compras governamentais via SUS para montar um complexo industrial de saúde, cuja falta foi tão sentida durante a pandemia. Há de se ressaltar o fato de o texto negociado em 2019 refletir uma realidade pré-pandemia e que, depois da experiência com a pandemia, a própria União Europeia tenha se envolvido em políticas industriais e tecnológicas abrindo mão de compras governamentais para esse objetivo.

Paradoxalmente a maior resistência que acabou inviabilizando o Acordo veio de interesses contrários na própria União Europeia, em particular o setor agrário francês, que se sentem ameaçados pela pujança do agronegócio brasileiro. Contudo, é importante enfatizar que, no mesmo 2023, o governo avançou em várias negociações bilaterais com países europeus em torno de pautas comuns, como, por exemplo, com a Alemanha na questão de transição ecológica.

BNDES também está de volta

Considerando a atuação brasileira em nível geopolítico em 2023, observa-se como a articulação política foi realizada em prol de interesses nacionais. Para uma reinserção positiva, essa construção parte não só do restabelecimento de relações diplomáticas altivas e ativas, mas também de uma recuperação de instituições desprestigiadas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras, que deixaram de atuar como pilares de um projeto de desenvolvimento. Isso porque a fragilização do

cenário político que conduziu ao golpe de 2016, conjuntamente à investigação realizada pela Lava Jato, atuou também na descredibilização institucional em seu trato de deslegitimação de políticas públicas fundamentais.

Tendo a reconstrução da legitimidade de tais políticas como algo prioritário, durante a nomeação de Aloizio Mercadante como presidente do BNDES, Lula afirmou que a liderança precisava de alguém que pensasse em desenvolvimento. Assim, pode-se cumprir a função declarada da instituição, aumentando a competitividade de empresas brasileiras, possibilitando entradas de divisas e geração de empregos. O posicionamento de Mercadante no que tange à projeção brasileira não poderia ter sido mais claro: em entrevista ao programa Roda Viva, realizada em março de 2023, Mercadante enfatizou o lançamento de linhas de crédito para exportação. Ainda que priorize o desenvolvimento industrial brasileiro, historicamente a atuação do BNDES não se resume somente ao âmbito nacional. Destaca-se a projeção da instituição como financiadora de projetos dos países vizinhos, como a possibilidade de financiar o gasoduto Néstor Kirchner, que liga o campo de gás não convencional Vaca Muerta, situado no sul, aos centros urbanos no Norte, até a fronteira com o Brasil. A interligação dos gasodutos da Argentina com o Brasil, no Rio Grande do Sul, pode ampliar o fornecimento de gás para o nosso mercado interno, em especial em uma região com uma demanda relevante e que ainda não está ligada ao restante da rede de gasodutos da região Sudeste.

Para além da integração energética sul-americana, a construção do gasoduto trata tanto de um exemplo da expressividade dos esforços por soberania nacional, como também da efetividade de sólidas relações econômicas bilaterais. Isso porque a Argentina, que cultua boas relações com a China, aproveitou os créditos e swaps concedidos pelo país asiático, inclusive em yuan. Com isso, o Brasil perdeu mercados para suas exportações de produtos manufaturados. Portanto, repensar a atuação do BNDES na medida em que se preza enquanto uma das principais *policy-makers* do Cone Sul e encarar os mercados vizinhos como vetores no estreitamento das relações comerciais. É nesse sentido que se estabelece o desenvolvimento brasileiro, também, pelo setor energético, criando possibilidades de adentrar novos mercados.

Petrobrás

Nesse ínterim, destaca-se a atuação da Petrobras, que também passa por um processo de reconstrução decorrente das investigações da Lava Jato. Após o processo investigatório, seus investimentos caíram em cerca de 25%

(FURNO, 2019). Essa redução significativa, somada a medidas como leilões de refinarias e vinculação do valor do combustível ao dólar, geraram expectativas altas quanto à gestão de Lula.

É possível destacar algumas mudanças relevantes, como o fim do Preço de Paridade de Importação, o PPI. Com isso, a política de preços passa a ter como referência também os fatores internos de produção, e não apenas as flutuações do mercado internacional. A política revogada explicita como se deu o funcionamento da empresa nos últimos anos, que não se manteve atenta à função social preliminarmente definida. Atrelava-se muito mais ao seu papel como a empresa da iniciativa privada, desmantelando seus polos produtivos e distribuindo seus lucros em dividendos aos acionistas.

Em que pese o impacto da conjuntura internacional, é inegável a influência da Guerra da Ucrânia na flutuação de preços do petróleo em nível global. As empresas petrolíferas tiveram lucratividade recorde em 2022, incluindo a Petrobras, com lucros extraordinários. Com a manutenção da PPI, foi registrado um lucro líquido de R\$ 188,3 bilhões, sendo o maior já aferido em uma companhia de capital aberto em toda a história no Brasil (COUTO; RUDDY, 2023). Observou-se também, o aumento do pagamento de dividendos a acionistas, cujo valor foi de R\$ 215 bilhões só em 2022, maior do que o próprio lucro da empresa no período (GZH, 2023), dos quais 2/3 vão para acionistas privados, 40% estrangeiros. Ainda que o conflito ucraniano tenha iniciado em 2022, parte das mudanças estruturais adotadas um ano depois partiram dos impactos sofridos.

Dentro deste contexto, o governo Lula publicou a MP 1.163/2023, estabelecendo, mesmo sendo provisório, uma alíquota de 9,2% sobre a exportação de petróleo cru. A proposta abarcava uma taxação em parcela de superlucros, o que acaba por estimular inclusive o refino do petróleo no Brasil. Inserida internacionalmente na geopolítica da energia, o que se observa na questão da Petrobras é uma disputa entre, de um lado, a irrestrita adoção dos preços internacionais para atender interesses privados, nacionais e estrangeiros, e, de outro, a luta para reafirmar a soberania nacional brasileira, com uma empresa estatal ativa e voltada para o desenvolvimento nacional. Ainda que tenha representado uma política interessante para regular a distribuição de lucros, a medida não foi adotada em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso Nacional.

Conjuntamente, destacam-se as alterações no Plano Estratégico para 2024-2028, relacionado ao aumento do limite para investimentos em projetos de baixo carbono para até 15% – o limite anterior era de 6%. Tais

investimentos representam “um futuro mais sustentável, na busca por uma transição energética justa e segura no país, conciliando o foco atual em óleo e gás com a busca pela diversificação de portfólio em negócios de baixo carbono” (APOLINÁRIO et al, 2023). Ademais, no final de julho, a companhia anunciou a sua nova política de dividendos, diminuindo de 60% para 45% do seu fluxo de caixa livre. Importante destacar que um maior ou menor pagamento de dividendos está diretamente relacionado a remessas que são feitas para agentes privados no exterior (LANZA, 2023). Os cálculos e projeções de dividendos da Petrobras sob a nova política, feitos por diversas casas de análises, mostram que estes seguem muito maiores do que a média das empresas brasileiras ou de petróleo internacionais.

Além disso, ao longo desse ano foi anunciado que a Petrobras terá 47 projetos incluídos no Novo Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), com investimentos de R\$323 bilhões, em diversas áreas. Alguns dos objetivos são a ampliação da capacidade de refino (GANDRA, 2023). O aumento da capacidade de refino nacional é importante para garantir a total soberania de combustíveis e deixar para o passado qualquer pressão de desabastecimento ou de que o preço dos derivados deve acompanhar os preços internacionais, como se o país não tivesse petróleo, refinarias, nem empresa pública do ramo. O destaque é a conclusão da refinaria Abreu e Lima (RNEST), que foi paralisada depois de 2015 e opera desde então com menos da metade da capacidade prevista originalmente. Quando concluída será a mais moderna refinaria com maior capacidade da América Latina. A retomada da obra foi preparada em 2023 e iniciada no início de 2024, com um ato que contou com a presença do presidente Lula.

As consequentes mudanças na empresa, apesar de parecerem ainda pequenas, representam uma reorientação radical ao que foi visto ao longo dos últimos sete anos. A trajetória da Petrobras, nos últimos dois governos, foi marcada por uma visão obtusa de extração e exportação de petróleo cru e privatizações de setores importantes com único foco na distribuição de lucros para os acionistas, em sua maioria privados e estrangeiros. A nova direção da companhia chega com promessas de recolocar a Petrobras em seu devido lugar, seguindo as tendências mundiais das petroleiras internacionais, e como grande força motriz do desenvolvimento socioeconômico nacional no contexto de transição energética.

Um sinal dessa mudança de gestão concerne à maior autonomia no abastecimento dos combustíveis. A compra de diesel e gasolina no exterior caiu em 2023 apesar do aumento da demanda interna devido ao crescimento

da produção da Petrobras. As compras externas de gasolina caíram 8,2% no mesmo período, para 4,16 bilhões de litros em 2023, diante de uma queda de competitividade frente ao etanol hidratado, além do avanço do refino interno. A importação de diesel A caiu 8,8% no ano passado, para 14,67 bilhões de litros, por conta do aumento na produção nacional e do percentual de mistura obrigatória do biodiesel.

Integração energética sul-americana

América do Sul é abundante em energia, mas nem sempre as fontes estão distribuídas, acessíveis e disponíveis para atender a demanda entre os países. A integração energética é uma forma de criar oportunidades de ganhos mútuos em prol do desenvolvimento da região. E, com isso, contribuir e avançar com o próprio processo de integração, por exemplo comercial e produtivo. Historicamente há dois grandes projetos que envolvem diretamente o Brasil e, por coincidência, devem ser renegociados no governo Lula: a hidroelétrica binacional de Itaipu e o Gasoduto Bolívia-Brasil.

Itaipu é um projeto da década de 1970 e entrou em plena operação em 1984. Na época foi a maior hidroelétrica do mundo, hoje é a terceira em capacidade instalada, depois das chinesas Três Gargantas e Baihetan. Porém, olhando a média de energia gerada, ainda a maior, 20 unidades geradoras, responsável por 8,6% de toda a energia elétrica consumida no Brasil em 2023 e 86,3% da energia consumida no Paraguai. A negociação iniciada em 2023 se deve ao fato de a binacional, após 50 anos, ter quitado sua dívida. E, estava prevista que seria nesse momento que abre para a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, que estabelece as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da usina. Apesar da colaboração entre Brasil e Paraguai durar mais de 50 anos, a relação entre os países vem ganhando certos atritos diplomáticos, porque para o Paraguai a usina representa um potencial de aumentar sua arrecadação, em particular com o aumento da tarifa. Há se entender que pelo acordo o Paraguai estava obrigado a vender o excedente dos 50% de energia gerada que lhe cabe e que não consumia internamente ao Brasil. A negociação é um torno do preço dessa energia, porque mesmo sem a obrigação de vender para o Brasil, este continua sendo o mercado comprador natural. Uma boa renegociação tem o potencial de ajudar o desenvolvimento em Paraguai e fortalecer a integração no Mercosul.

Um desafio parecido acontece com a renegociação dos acordos com Bolívia com a importação do gás pelo Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol),

com 3150 quilômetros de extensão, o maior gasoduto da América Latina. Negociado entre a Petrobras e do lado Boliviano a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) em 1991, entrou em plena operação somente em 2010, quando era responsável por um terço da oferta total de gás no Brasil. Nos últimos anos, o gás natural vem ganhando importância dentro da matriz energética do Brasil. Seu uso não se restringe às termelétricas a gás. Ele é também uma importante matéria prima no ramo da petroquímica e setores químicos, é utilizado na produção de metanol, de fertilizantes, ureia, amônia, como também no ramo da siderurgia para a produção do aço. Uma de suas principais vantagens está atrelada ao meio ambiente, já que é considerado menos poluidor que as outras duas fontes fósseis (petróleo e carvão). Por isso é apontado como uma fonte de transição, principalmente por emitir pequena emissão de CO₂ e possuir custos competitivos.

Com a exploração do gás do pré-sal houve um crescimento forte da produção nacional, que subiu de 28,3 bilhões m³ em 2013 para 59,6 bilhões m³ em 2022. Ou seja, mais que dobrou em um período de menos de dez anos. Ao mesmo tempo a própria Bolívia tem cada vez mais problemas em manter sua produção, por falta de investimentos adequados. De acordo com os dados do Ministério de Minas e Energia (MME), as importações via Gasbol diminuíram de 22,11 milhões de m³ por dia em 2018 para 17,51 milhões de m³ por dia em 2022. Dito isso, a importação de gás da Bolívia representa ainda 73% das importações de gás brasileiras e 24,5% da oferta total de gás no país.

Cabe lembrar, que nos últimos seis anos, os governos Temer e Bolsonaro implementaram uma política de priorizar os interesses financeiros de curto prazo. Isso atingiu a Petrobras, que se desfez de vários ativos, inclusive de investimentos no gás. No caso, a política foi a saída integral da petroleira dos negócios de distribuição e transporte de gás natural, o que incluía a sua participação de 51% da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG), que opera, justamente, o Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol). Desde 2019, tentou privatizar a TBG, o que não ocorreu. Agora, no novo governo, a Petrobras deve rever esse tipo de política. Ainda em 2023 Jean-Paul Prates, novo presidente da Petrobras, defendeu o fim da venda da TBG e anunciou que a Petrobras avalia a possibilidade de voltar a investir na Bolívia para aumentar a produção.

O governo Lula ensaiou também outras opções para aumentar a integração da produção e distribuição do gás: a Argentina. Em viagem para o país, em meados de 2023, Lula cogitou a possibilidade de o BNDES ajudar no financiamento do gasoduto Néstor Kirchner, que deve ligar o campo de

gás não convencional Vaca Muerta, situado no sul, aos centros urbanos no Norte, até a fronteira com o Brasil (Uruguaiana-Porto Alegre). Essa parceria não avançou.

Outra frente nova, em 2023, da integração energética no Mercosul foi a exportação comercial de energia elétrica pelo Brasil, possível devido à recuperação significativa dos níveis dos principais reservatórios do Sistema Interligado Nacional (SIN) e à rápida expansão da geração elétrica a partir de energia solar e eólica, gerando excedentes de energia renovável que podem ser exportados sem prejudicar a segurança do abastecimento no Brasil. Ao final, o Brasil arrecadou, em 2023, R\$ 886 milhões com a exportação de energia elétrica para Argentina e Uruguai.

Transição setor automobilístico no Brasil

O tema da transição energética brasileira pode ser analisado mediante as movimentações realizadas entre o capital estrangeiro e o setor automobilístico nacional. Como resultado de agendas ambientais de transformação ecológica, a transição para carros com emissão zero tem se tornado um dos principais desafios em países que prosseguem no objetivo de um desenvolvimento verde. De tal modo, o impulso à eletrificação de transportes e, particularmente, à indústria do carro elétrico tem se mostrado uma movimentação em processo de difusão cada vez mais elevado no mercado internacional. A presença dessa tecnologia não somente tem aumentado fortemente desde 2021, mas também deve continuar em ampliação progressiva nos próximos anos. Ainda de acordo com a Agência Internacional de Energia (IEA), já no primeiro trimestre de 2023 houve um aumento de cerca de 25% na venda de carros elétricos no mundo em relação ao mesmo período do ano passado, e é esperado que as vendas totais do ano superem em 35% o ano de 2022. Dados como esses são resultados de conjunto de incentivos aos meios de produção, manutenção e consumo particulares dos carros elétricos.

Enquanto as montadoras europeias e estadunidenses instaladas no Brasil estão tentando manter suas posições no mercado nacional sem grandes inovações, a China apareceu com outros planos para o Brasil. A BYD (*Build Your Dreams*), líder global em veículos elétricos, se instalou no país a partir das antigas instalações da Ford na Bahia. Ela anunciou em junho de 2023 um investimento inicial de R\$3 bilhões para produzir carros e veículos pesados elétricos, além de um centro de pesquisa e produção de minérios, como lítio,

essencial para a produção de baterias. A empresa chinesa já está produzindo ônibus elétricos em Campinas, um mercado promissor e em rápida expansão. Outra empresa chinesa que se instalou no Brasil para produzir veículos elétricos é a Great Wall Motor Co (GWM), no interior de São Paulo, a partir da aquisição de uma fábrica da Mercedes.

Há de se pensar que o mercado brasileiro de automóveis é um dos mais importantes do mundo depois do chinês, europeu e estadunidense. Isso abre uma janela de oportunidade para que o Brasil aproveite a disputa pelo mercado sul-americano e use isso para o seu desenvolvimento, industrialização e geração de emprego e renda.

Embora atrasado na eletrificação, o Brasil tem um outro trunfo para zerar as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) dos carros: os biocombustíveis. E ainda há o potencial de se transformar em um grande produtor de hidrogênio verde, que pode ser um combustível de emissões zero produzido a partir de energia eólica, solar ou biomassa. A produção de etanol no Brasil já está muito bem estabelecida, tanto dos etanóis anidros extraídos da cana-de-açúcar e do milho (para a mistura com gasolina), quanto do etanol hidratado de cana-de-açúcar (usado diretamente como combustível). O governo Lula anunciou que a pretensão é aumentar a porcentagem de mistura de etanol na gasolina dos atuais 27% para 30% até 2026. No caso do diesel, o governo já aumentou em abril de 2023 o percentual de mistura de biodiesel de 10% para 12% e pretende chegar a 15% (B15), também em 2026.

É importante lembrar, portanto, que, se por um lado o Brasil está atrasado no que diz respeito à eletrificação do transporte, por outro lidera o uso de biocombustíveis como alternativa à gasolina, diesel e até querosene. Não à toa, foi ator central no lançamento da Aliança Global para Biocombustíveis, à margem da Cúpula do G20-2023, em New Delhi. A iniciativa, que conta com a participação dos três principais produtores de biocombustíveis do mundo – Brasil, Estados Unidos e Índia –, reúne 19 países e 12 organizações internacionais com o objetivo de fomentar a produção sustentável e o uso de biocombustíveis no mundo.

A disputa pelo futuro: Inteligência Artificial

Dentro do panorama da disputa tecnológico, destaca-se a relevância das inteligências artificiais. Essa revolução é um reflexo do colossal avanço tecnológico testemunhado nas últimas décadas, que superou em disparada

qualquer outro setor, levantando questões sobre como lidar com mudanças tão rápidas e imprevisíveis, traço inseparável da Revolução 4.0. O termo “Inteligência Artificial” foi criado em 1956 e define a capacidade de máquinas e softwares de aprenderem por meio da interpretação de dados e executarem tarefas reacionais a partir disto. Em suma, a inteligência artificial busca criar máquinas que sejam capazes de pensar e aprender como seres humanos e a ideia é criar sistemas capazes de organizar a si mesmos. Essa ferramenta vem sendo amplamente utilizada na nova tendência internacional de reestruturação das cadeias produtivas, que será abordada mais à frente. Por enquanto, está claro que o impacto das IAs já é sentido e as perspectivas indicam grandes modificações pela frente. Basta descobrir se serão benéficas ou não.

É perigoso ser obsoleto. Essas são as palavras de Yuval Noah Harari em sua análise sobre o futuro do chamado duplo processo, da bioengenharia associada à ascensão das IAs. Essa ascensão é passível de uma influência fundamental, tanto em aspectos microeconômicos quanto macroeconômicos, desde as relações de produção e consumo à divisão internacional do trabalho. Os dados, diferente de outros tipos de mercados, possuem uma tendência à concentração em um só lugar, pois isso possibilita uma análise a partir de parâmetros mais diversificados e, portanto, levar a conclusões mais precisas, maximizando seus benefícios. Isso posto, fica clara a indisposição dos países em ficar atrás desses avanços; surge um novo mercado para a competitividade de atores: o mercado de dados. China, União Europeia, Japão e os EUA são exemplos de investimentos pesados nesse sentido. As empresas chinesas pretendem investir juntas mais de US\$ 38 bilhões por ano em IA, segundo a Forbes. BIG Techs estadunidenses como a Nvidia, Meta e Tesla relataram retorno de mais de 100% do preço das suas ações com a divulgação da implementação de inteligência artificial regenerativa, segundo o Yahoo Finance.

Além disso, as IAs tem potencial para ser um “*leapfrogging*” – conceito desenvolvido por Joseph Schumpeter no contexto das teorias do crescimento, que significa “ultrapassar o líder pulando etapas” – em diversas economias emergentes, automatizando processos obsoletos que seriam retardados pelo atraso tecnológico. O uso das IAs demonstrou um aumento de produtividade devida à eficiência dos trabalhadores ocupados em atividades de natureza cognitiva e pela aceleração da inovação, automatização de processos e otimização do tempo.

Há de se lembrar que toda tecnologia em algum momento chega ao setor militar, se é que não começa por ele, como o GPS. Não seria plausível discutir os impactos das IAs sem discorrer um pouco sobre sua utilização

na guerra. A diretora da Agência de Segurança Cibernética e Infraestrutura dos EUA, Jen Easterly, alertou que a inteligência artificial pode ser a arma mais perigosa de nosso tempo. Sistemas de Apoio à Decisão com IA (AI-SDD) são ferramentas que estão sendo desenvolvidas para auxiliar na tomada de decisões em situações de crise, tendo seus principais benefícios na mitigação dos danos à civis e no ritmo, ampliando a margem de tempo para uma decisão mais bem pensada.

Considerando a utilização em diversos setores, a regulamentação torna-se imperativa para proteção de dados pessoais. Nesse sentido, a União Europeia foi pioneira no setor legislativo, propondo uma regulamentação por meio da *AI Act*, na qual a regulamentação é realizada com base em análise por classificações de risco: inaceitável, alto risco e moderado. A incorporação da tecnologia em diversos setores dificultou a chegada a um acordo definitivo.

O Brasil também está tentando se posicionar diante da IA, sendo esta mencionada quatro vezes no Plano de Ação para a nova industrialização 2024-2026: na missão 2 de criação de um complexo econômico industrial de saúde, além do seu uso para detecção precoce de doenças, sendo uma das prioridades de financiamento; na missão 3 de infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis e na missão 4 de transformação digital da indústria para a ampliação da produtividade, visando a expansão do mercado nacional de IAs. Ainda que o Brasil não tenha avançado ainda com IA, é inegável que a regulamentação europeia impacta os passos brasileiros, à medida em que a discussão encontra-se mais avançada no bloco. O debate no Brasil surgiu em 2020, muito antes da popularização do ChatGPT e da insurgência de debates correlatos a forma de funcionamento. Nesses anos, as proposições legislativas assumiram novos contornos, hoje, adotando uma classificação de risco dual: existe a excessiva, cujo uso poderá ser proibido, e existe a classificação de alto risco. Há um adendo para o nível de restrição que a regulamentação pode atingir, impossibilitando o desenvolvimento de tecnologias brasileiras. Aqui se destaca o embate entre proteção de dados e desenvolvimento econômico e tecnológico, andando sobre uma linha tênue dentro da transparência de informações.

Considerações finais

Esse capítulo apresentou os principais temas pesquisadas pelo GT Inserção Econômica Internacional. De um lado, um olhar de fora para dentro:

a crescente importância dos Brics com destaque para a China, Índia e a Rússia; a disputa pela inovação tecnológica a partir da Inteligência Artificial e a transição no setor automobilístico. E, de outro, um olhar de dentro para fora: a procura de um reposicionamento diante da herança do governo anterior: o Acordo União Europeia-Mercosul; o BNDES, a Petrobras e a integração energética sul-americana. Se é possível afirmar que o Brasil está de volta ao cenário internacional, isso vale sobretudo para sua imagem e atuação diplomática. O desafio é requalificar a posição do país na divisão internacional de trabalho para retomar a árdua luta de superar gradualmente sua situação periférica, um objetivo e sonho dividido com os demais membros do chamado Sul Global. Isso passa por um esforço concentrado e pactuado que busca desenvolver capacidade industrial-tecnológica no país à altura dos desafios novos e velhos, colocando a digitalização (inclusive a IA) e a transição ecológica em sintonia com os desafios de desenvolvimento e combate à fome, à pobreza e à precariedade.

Referências

- COUTO, F.; RUDDY, G. **Pagamentos de dividendos da Petrobras somam R\$ 215,7 bilhões em 2022 Valor é mais do que o dobro do aprovado em 2021, que somou R\$ 101,4 bilhões.** Valor Econômico [Online]. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/03/01/pagamentos-de-dividendos-da-petrobras-soma-r-2157-bilhes-em-2022.ghtml>. Acesso em: 31 de jan. 2023.
- DANTE, A. et al. **Petrobras e inserção soberana brasileira.** OPEB [Online]. 22 ago. 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/08/22/petrobras-e-insercao-soberana-brasileira/>. Acesso em: 31 de jan. 2023.
- EU AI Act: first regulation on artificial intelligence. **European Parliament**, 8 jun. 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>. Acesso em: 7 fev. 2024.
- FURNO, J. **A Petrobras, a Lava Jato e os impactos econômicos de uma operação desastrosa.** Brasil de Fato. 04 de Out. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/04/a-petrobras-a-lava-jato-e-os-impactos-economicos-de-uma-operacao-desastrosa>. Acesso em: 31 de jan. 2023.
- GANDRA, A. **Petrobras terá 47 projetos incluídos no PAC 2023.** Agência Brasil [Online]. 11 Ago.2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/petrobras-tera-47-projetos-incluidos-no-pac-2023> . Acesso em: 31 de jan. de 2023

GZH, **Petrobras tem lucro recorde em 2022 e pagará R\$ 215,7 bi em dividendos a acionistas. Ganho da companhia é 76,6% superior ao apurado no ano anterior, puxado pelos altos preços do petróleo e derivados no mercado internacional como desdobramento da guerra na Ucrânia.** GZH Economia [Online]. 01 de mar. 2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2023/03/petrobras-tem-lucro-recorde-em-2022-e-pagara-r-2157-bi-em-dividendos-a-acionistas-cleqi6k0d005j016m8f15ckl4.html>. Acesso em: 31 de jan. 2023.

LANZA, L. **A nova política de dividendos da Petrobras (PETR4) afasta os temores do mercado? As ações da estatal fecharam em alta nesta segunda-feira (31); veja a avaliação de especialistas.** Estadão [Online]. 01 de ago. 2023. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/investimentos/avaliacao-mercado-nova-politica-dividendos-petrobras/#:~:text=Com%20um%20FCL%20esperado%20de,maiores%20dividend%20yields%20da%20Bolsa>. Acesso: 31 de jan. de 2023

LOPES, André. **Parlamento Europeu aprova “EU AI Act”, primeiro marco regulatório de IA do mundo.** Exame, 25 jun. 2023. Disponível em: <https://exame.com/inteligencia-artificial/parlamento-europeu-aprova-eu-ai-act-primeiro-marco-regulatorio-de-ia-do-mundo/>. Acesso em: 9 fev. 2024.

MARRA, Ana Tereza; MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano. **Pragmatismo Irresponsável: Política externa e inserção internacional no governo Bolsonaro.** 1. ed. São Paulo: Telha, 23 out. 2023.

MARTINEZ, Thiago Sevilhano. **Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: Considerações a partir de modelos de equilíbrio geral.** Carta de Conjuntura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 4 jun. 2023.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Mercosul e UE: entenda por que o acordo não saiu – e isso não é má notícia.** Brasil de Fato, 01 de janeiro de 2024.

VIEIRA, Sérgio. **Acordo Mercosul-UE deve baratear produtos, mas forçar eficiência e produtividade.** Agência Senado, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercosul-ue-deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-produtividade>. Acesso em: 17 jan. 2024.

Índice remissivo

A

América latina 5, 9, 11, 13, 15, 18, 19, 21, 27, 70, 75, 76, 80, 84, 102, 107, 116, 118, 130, 138, 149, 151

B

Bolsonaro 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 31, 34, 40, 53, 54, 56, 57, 59, 61, 65, 68, 77, 80, 94, 95, 99, 102, 104, 114, 115, 121, 123, 124, 125, 126, 130, 144, 145, 151, 157

Brasil 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 87, 89, 92, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157

C

China 5, 10, 11, 17, 20, 34, 41, 43, 44, 47, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 88, 89, 92, 106, 123, 131, 133, 136, 137, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 152, 154, 156

Continente africano 11, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 44, 47, 50, 51, 93, 96

D

Desenvolvimento sustentável 12, 17, 99, 100, 102, 103, 107, 111, 114, 115, 116, 118

E

Economia 6, 10, 11, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 43, 44, 45, 49, 50, 58, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 77, 78, 83, 86, 89, 92, 95, 100, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 112, 114, 116, 134, 137, 138, 140, 141, 144, 145, 157

Emirados Árabes Unidos 11, 45, 46, 56, 67, 79, 101, 112, 122, 134, 135, 144

Estados Unidos 10, 11, 26, 29, 30, 31, 34, 38, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 75, 85, 88, 102, 103, 106, 116, 123, 132, 133, 143, 153

Extrema direita 20, 25, 28, 63

G

Governo Lula 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 67, 68, 69, 74, 79, 81, 100, 102, 103, 105, 108, 118, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 130, 133, 135, 136, 138, 139, 140, 144, 148, 150, 151, 153

Guerra 6, 10, 12, 15, 16, 25, 26, 30, 31, 38, 42, 43, 45, 54, 55, 56, 58, 61, 62, 63, 65, 66, 84, 85, 92, 93, 104, 121, 122, 126, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 148, 155, 157

P

Política externa brasileira 6, 7, 11, 14, 38, 53, 54, 55, 56, 61, 64, 67, 80, 83, 94, 114

R

Relações exteriores 7, 11, 31, 35, 36, 37, 53, 54, 60, 69, 99, 103, 144

U

União Europeia 10, 16, 17, 18, 30, 56, 61, 131, 132, 144, 145, 146, 154, 155, 156, 157

Formato: 16x23
Mancha: 12,5 x 19,5
Tipologia: Crimson Pro | Roboto
Impresso em Papel Pólen 80g