

NUEVA SOCIEDAD Especial em português



Brasil na transição geopolítica global

2024



NUEVA SOCIEDAD

é uma revista latino-americana aberta às correntes de pensamento progressista, que defende o desenvolvimento da democracia política, econômica e social. É publicada a cada dois meses em Buenos Aires, Argentina, e circula em toda a América Latina.

Diretora: Ingrid Ross

Chefe de redação: Pablo Stefanoni

Coordenadora de produção: Silvana Cucchi

Editores da plataforma digital: Mariano Schuster, Eugenia Corriés

Administração: Ana Paula Alatsis, Clementina Caverzagli Claas

NUEVA SOCIEDAD ESPECIAL EM PORTUGUÊS 2024

Desenho original da capa: Horacio Wainhaus

Foto da capa: Presidência da República

Diagramação: Fabiana Di Matteo

Ilustrações: Adriana Alves

Coordenação editorial e correção: Eduardo Szklarz

Tradução para o inglês dos resumos: Ingrid Reca

Impresso em Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Os artigos que integram NUEVA SOCIEDAD são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente o pensamento da Revista. É permitida, com autorização prévia, a reprodução dos ensaios e das ilustrações, desde que seja mencionada a fonte e uma cópia seja enviada à redação.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Escritórios: Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 3708-1330

Correio eletrônico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribuição e vendas)

<www.nuso.org>

O portal NUEVA SOCIEDAD é uma plataforma de reflexão sobre a América Latina. Articula um debate pluralista e democrático sobre política e políticas latino-americanas.



é um projeto da



Especial em português

Novembro 2024

Índice

CONJUNTURA

- 4980 **Pablo Elorduy.** O x como megafone neorreacionário.
As guerras que Elon Musk poderia perder 4

TRIBUNA GLOBAL

- 4981 **Chelsea Ngoc Minh Nguyen.** Gaza, Ucrânia e a falência moral
da «ordem mundial baseada em regras»..... 17

TEMA CENTRAL

- 4982 **Lucas Taschetto / Tatiana Berringer.** Brasil na Presidência do
G-20: transversalidade temática e abertura para participação social 31
- 4983 **Antonio Jorge Ramalho.** Brasil, o multilateralismo e a reforma
do Conselho de Segurança da ONU 45
- 4984 **Monica Hirst / Lia Valls Pereira.** Lula 3.0 e as relações do Brasil
com os Estados Unidos 56
- 4985 **Ana Tereza Lopes Marra de Sousa / Giorgio Romano Schutte.**
A dinâmica das relações Brasil-China e as perspectivas
para a neoindustrialização 69
- 4986 **Andrea Ribeiro Hoffmann.** Brasil e a União Europeia na
encruzilhada da disputa hegemônica global. Prisões da história
de *longue durée*, *path dependencies* e interesses estratégicos 84
- 4987 **Monica Herz / Giancarlo Summa.** O labirinto do Brasil.
Entre regionalismo, BRICS+ e direitos humanos 94
- 4988 **Flávio Thales Ribeiro Francisco.** O terceiro mandato
de Lula e o retorno da África estratégica 110
- 4989 **Jamil Chade.** Gaza: a nova fronteira da disputa política no Brasil 123
- 4990 **Lars Klingbeil.** É hora de uma nova política Norte-Sul 133

ENTREVISTA

- 4991 **Hinde Pomeranic.** Viver em um mundo perigoso.
Entrevista com Juan Tokatlian 142

SUMMARIES

Segunda página

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, no final de 2022, esteve associado ao «retorno do Brasil» ao mundo, após a gestão de Jair Bolsonaro e seus alinhamentos com a extrema direita global. Mas em que consistiu exatamente esse processo? Nem o Brasil nem o mundo eram os mesmos de quando governou o líder do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2011. Esta edição especial de *NUEVA SOCIEDAD* em português aborda a nova inserção internacional do Brasil e seu papel na luta pelo multilateralismo.

No artigo que abre o Tema Central, Tatiana Berringer e Lucas Taschetto analisam a Presidência rotativa brasileira do G-20. Este espaço foi criado em 1999 para discutir questões econômicas e financeiras globais e, desde a crise de 2008, tem sido o principal fórum de coordenação da política econômica internacional. A Presidência brasileira procurou, desde o início, promover uma «nova globalização que combata as disparidades» com foco em três eixos: inclusão social, desenvolvimento sustentável e reforma das instituições de governança global.

Antonio Jorge Ramalho destaca em seu artigo o papel do Brasil no combate pelo multilateralismo – «inscrito no DNA» de sua diplomacia –, neste caso, vinculado à reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). O «regresso» do país ao cenário internacional, após a gestão bolsonarista, ocorre em um mundo cheio de perigos e incertezas, no qual a reforma do Conselho de Segurança é uma das tarefas pendentes para enfrentar os atuais desafios. Por sua vez, Monica Hirst e Lia Valls Pereira abordam as relações Brasil-Estados Unidos sob o terceiro mandato de Lula da Silva. O governo de Lula 3.0 buscou reenquadrar a relação com os EUA. Houve uma nova sinergia presidencial entre Joe Biden e Lula em função de suas agendas polarizadas internamente, mas essa aproximação não conduziu a uma transformação plena do relacionamento entre os dois países. Persistem diferenças em temas geopolíticos, incluindo o conflito Israel-Hamas. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança e o pragmatismo de suas relações comerciais com a China também são fontes de diferenças com Washington.

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Giorgio Romano Schutte se debruçam justamente sobre esses vínculos com a China. Com a mudança de governo no Brasil, a China volta a ser vista como uma importante parceira para promover a neointustrialização brasileira sobre bases tecnológicas e ambientais. Nesse contexto, investimentos chineses em transição energética têm um importante papel a cumprir, com destaque para os investimentos da empresa chinesa BYD no setor automobilístico.

Andrea Ribeiro Hoffmann analisa, numa perspectiva ampla, os pontos de divergência e convergência entre o Brasil e a União Europeia, tendo o acordo UE-Mercado Comum do Sul (Mercosul) como uma das tarefas pendentes. Monica Herz e Giancarlo Summa lembram que a política externa do terceiro governo de Lula é marcada por três prioridades que se entrelaçam: integração regional, rediscussão dos equilíbrios geopolíticos globais e busca por novos parceiros econômicos. Diante de uma situação global mais confusa e tensa, porém, o Brasil se vê hoje com peso político e econômico menor – inclusive nos BRICS, bloco que sofre crescente influência chinesa –. Por isso, o desafio é ajudar a construir para a América Latina uma política de não alinhamento ativo, equidistante de Washington e Pequim, defendendo os direitos humanos, a desnuclearização e a proteção ambiental.

O Brasil, assim como outros países do Sul global, posicionou-se entre os governos que questionam Israel pela sua reação aos ataques do Hamas de 7 de outubro de 2023 (uma guinada em relação ao alinhamento incondicional de Bolsonaro com Tel Aviv). Jamil Chade afirma em seu artigo que a diplomacia de Lula vê o Oriente Médio como parte da redefinição da ordem mundial. Ao defender a causa palestina, Brasília não se limita a defender os territórios ocupados: envia uma mensagem explícita às potências ocidentais sobre a necessidade de reconhecer que a lógica colonial se esgotou e de defender o direito internacional.

Flávio Thales Ribeiro Francisco examina outro pilar da diplomacia brasileira: o continente africano. Em seu terceiro mandato, Lula reorienta a política externa brasileira para o Sul global, estabelecendo uma postura contundente. Mas o retorno da agenda estratégica para a África apresenta desafios. Após seis anos de afastamento, os brasileiros encontram um cenário distinto de competição entre potências e países emergentes interessados nos recursos naturais e no apoio político dos africanos.

Finalmente, um olhar a partir da social-democracia alemã. Lars Klingbeil, recordando a Comissão Brandt da década de 1970, apela à promoção de uma nova vinculação entre o Norte e o Sul globais numa era multipolar, em que a hegemonia ocidental há muito deixou de existir e é imperativo adaptar a nova política Norte-Sul aos novos desafios. O fortalecimento das relações entre a Alemanha e o Brasil pode desempenhar – afirma – um papel-chave nesse contexto.

O X como megafone neorreacionário

As guerras que Elon Musk poderia perder

Pablo Elorduy

O x, ex-Twitter, acumula críticas por sua transformação na máquina de expansão da ultradireita internacional. É cada vez mais discutida a deriva dessa rede social sob o comando de Elon Musk, mas as alternativas seguem sendo minoritárias. Com mais de 250 milhões de usuários – inclusive presidentes, líderes políticos e jornalistas –, não é fácil encontrar um substituto no momento.

«A internet é como o Velho Oeste. Acreditávamos ser os *cowboys*, mas somos os búfalos.» Essa citação que o autor holandês Geert Lovink atribui ao antropólogo autodenominado AnthroPunk em seu livro *Sad by Design*¹ não parece se aplicar a Elon Musk, o Liberty Valance que domina a savana mais influente da política internacional, como o bandido de *O*

homem que matou o facínora (1962) que assolava o Velho Oeste. Musk, o homem da fortuna de 221 bilhões de dólares estadunidenses, transformou-se em uma ameaça não só para a esquerda e os movimentos sociais on-line, mas também para uma parte fundamental do *establishment*. Musk é hoje o principal expoente da nova extrema-direita – essa que nos

Pablo Elorduy: formou-se em História da Arte e exerce o jornalismo desde 2008. É um dos fundadores do jornal digital *El Salto*, <www.elsaltodiario.com>.

Palavras-chave: extrema direita, guerras culturais, Twitter, x, Elon Musk.

Nota: uma primeira versão deste artigo foi publicada em *El Salto*, 23/8/2024, com o título «x puede ser una víctima de la guerra que Elon Musk tanto desea». Tradução: Luiz Barucke.

1. G. Lovink: *Sad by Design: On Platform Nihilism*, Pluto Press, Londres, 2019.

Estados Unidos é conhecida como «Alt-Right» – e selou uma aliança com Donald Trump, que pretende retornar à Casa Branca.

Jornais como *Financial Times*, *The Guardian* e *El País* têm sido muito críticos ao bilionário dono do x nos últimos tempos. Está marcando época sua proclamação «uma guerra civil é inevitável», na esteira da onda de pogroms islamofóbicos no Reino Unido promovidos na rede social no início deste mês². Também não passaram incólumes a entrevista-massagem do próprio Trump no antigo Twitter³, o *deepfake* de Kamala Harris que Musk disseminou contornando as regras de sua própria plataforma⁴ e as tentativas da extrema direita global de reproduzir os distúrbios da extrema direita britânica na Espanha usando um estupro em Magaluf (Maiorca) e um assassinato em Mocejón (Toledo) como pretextos⁵.

Em outra época afagado e considerado um empresário inovador e sedutor, um Iron Man da vida real, Musk é visto hoje como alguém mais parecido com o Doutor Destino e, já no plano da realidade, uma ameaça para

as democracias ocidentais, que estão à mercê da inclinação ideológica do x, a rede social da qual ele se tornou viciado e, depois, proprietário.

O empresário nascido em Pretória e filho espiritual do *apartheid* sul-africano é ao mesmo tempo um bilionário em apuros, o homem mais rico e um dos mais influentes do mundo, o proprietário da indústria social que vem moldando a política internacional na última década, um *troll* que se autopercebe como alguém engenhoso, o novo líder da extrema direita «anti-woke»⁶, um fanfarrão que precisou se retratar diversas vezes de suas gafes, um entusiasta das criptomoedas e um paranoico com problemas de sono e vícios. «Ele quer colonizar Marte, e seu ego é quase tão grande quanto o planeta vermelho», conclui um artigo do historiador e escritor Derek Seidman em *Little Sis*⁷.

A inclinação do x para a extrema direita

Dois pontos de exclamação (!!) se tornaram o distintivo utilizado pelo

2. Juanjo Andrés Cuervo: «Racismo y fake news: el alzamiento de la ultraderecha en el Reino Unido» em *El Salto*, 5/8/2024.

3. Michael Gold: «Entrevista de Musk y Trump: poca polémica, muchos problemas técnicos» em *The New York Times*, 13/8/2024.

4. «Musk comparte un ‘deepfake’ de Kamala Harris en su cuenta de x y asegura que ‘vivimos en los mejores tiempos de la historia’» em *Latinus*, 26/7/2024.

5. «El Puntual 24h de nuevo en el centro de las noticias falsas racistas» em *Pandemia Digital*, 21/8/2024.

6. O termo «woke» (acordado/consciente), como um estado de alerta contra as injustiças e a discriminação social, especialmente vinculadas ao racismo, tem se tornado o termo mais usado pela extrema direita contra o progressismo [N. do E.].

7. «These Billionaire Donors Stand to Gain Big from Presidential Election» em *Little Sis*, 15/8/2024.

dono do x para mobilizar e impulsionar a extrema direita internacional. «É a marca da besta», resume Carlos Benítez, integrante do projeto de análises de *fake news* e redes sociais *Pandemia Digital*. Habitado a responder às mensagens de outros usuários de sua plataforma com um código lacônico baseado em palavras e *emojis* (*cool, wow, 100*, etc.), Musk tem promovido com os dois pontos de exclamação mensagens antimigração como as de Tommy Robinson (Stephen YaxleyLennon) – antigo líder da Liga de Defesa Inglesa (EDL, na sigla em inglês) – a conta *Iamyesyouareno* e, na Espanha, as mensagens de Rubén Pulido, analista de *La Gaceta*, mídia da Fundação Disenso, vinculada ao Vox.

Benítez distingue dois tipos de aceleração na expansão do conteúdo de extrema direita no x desde a compra da plataforma por Musk em outubro de 2022. Uma delas é vinculada à expansão de notícias falsas, boatos, discursos de ódio de caráter racista, ódio religioso e LGBTI-fóbico. «Mexeram no algoritmo; isso aparece mais porque esse é o objetivo de Musk», resume o pesquisador. O outro momento de aceleração se vincula à promoção, aparentemente casual, que o próprio Musk – a pessoa com o maior número de seguidores no x (não sem subterfúgios) – faz de alguns desses

conteúdos por meio das exclamações ou de outras intervenções que fazem «disparar a variedade de impressões e interações, tanto naturais, de pessoas que recebem essas informações, como de contas automatizadas», indica Benítez.

Para a jornalista Marta G. Franco, autora do recente *Las redes son nuestras* [As redes são nossas]⁸, Musk é provavelmente a melhor notícia para a extrema direita neste período histórico:

Ele é o braço tecnológico da direita reacionária, mais uma peça da «Alt-Right», ou como quisermos chamar essa mutação ultratóxica do capitalismo que surge como resposta à onda de movimentos de mudança articulados pela internet nas duas últimas décadas. É um passo adiante dessa Internacional do Ódio: começaram primeiro a investir em *bots, trolls* pagos, páginas de *fake news* e influenciadores afins, e com Musk, passaram a ter a oportunidade de comprar sua própria mídia para continuar distorcendo a conversa pública.

O analista Jonathan Freedland catalogou Musk como «a figura mais importante da extrema direita mundial» e lembrou que ele «tem o maior megafone do mundo»⁹. O fato é que ele não está sozinho.

8. M.G. Franco: *Las redes son nuestras. Una historia popular de internet y un mapa para volver a habitarla*, Consonni, Bilbao, 2024.

9. J. Freedland: «You Know Who Else Should Be on Trial for the UK's Far-Right Riots? Elon Musk» em *The Guardian*, 9/8/2024.

Aos «supercompartilhadores» como Robinson, comentaristas e *influencers* de extrema direita como Andrew Tate e Ashley St Clair, contas como «End Wokeness» e a antimuçulmana «Europe Invasion» se somam o próprio Trump e o excêntrico britânico Milo Yiannopoulos, ex-redator de *Breitbart* de Steve Bannon, veículo de comunicação oficioso do trumpismo 1.0 que foi expulso do Twitter após liderar o assédio racista e gordofóbico contra a atriz Leslie Jones¹⁰.

A chegada de Musk à sala de comando do x foi um excelente acontecimento para os ultras. Foram restauradas as contas de Robinson, Trump e Yiannopoulos, do ultra antitrans Graham Linehan e também do *rapper* Kanye West – conhecido antisemita –, embora esse último tenha acabado desistindo de sua conta. Em um artigo de despedida no x, a colunista Katie Martin descreveu a inclinação da rede social e como os intimidadores haviam ganhado espaço por meio de um «gotejamento de racismo casual, intolerância dos *edgelords* [provocadores on-line], polêmicas de má-fé, *dogwhistle* [apitos para cães]¹¹, desinformação grosseira, *pornbots* duvidosos, golpes cínicos, conspirações de chapéu de alumínio e bobagens cripto»¹².

Algoritmo e filosofia do fim da espécie

No entanto, as mudanças não se limitaram à emergência desse ecossistema da «Alt-Right» internacional. A falta de transparência tem sido a grande característica do x. As já limitadas vias de acesso aos fundamentos das decisões do Twitter com relação à sua comunidade de usuários foram todas fechadas por Musk. A interface de programação de aplicativos (API, na sigla em inglês), que permitia conhecer o impacto das campanhas, passou a ser paga, o que tornou muito mais difícil rastrear a expansão da desinformação e as *fake news*. Além disso, Musk implementou uma série de mudanças para impulsionar seu próprio perfil, que se tornou o mais seguido na rede logo após sua aquisição.

Benítez resume em poucas frases como ocorreu essa ascensão:

Musk perguntou aos engenheiros do Twitter por que seus conteúdos não tinham mais impacto. Um deles explicou que suas publicações não geravam interesse: o algoritmo analisa esse interesse por meio do tempo de retenção (por quanto tempo você se detém para ler o tuíte), de respostas recebidas pela publicação, retuítes, curtidas, salvamentos etc. Qual foi

10. Yiannopoulos perdeu centralidade no mundo da extrema direita após várias piadas sobre pedofilia [N. do E.].

11. O termo faz referência às linguagens codificadas e compreensíveis para um tipo de público, mas sem significado para os demais, assim como os apitos ultrassônicos para cães pastores que somente os animais podem ouvir [N. do E.].

12. K. Martin: «How to Break Up with Your x» em *The New York Times*, 17/8/2024.

a resposta de Musk? Demitir esse engenheiro e pedir que sua própria conta estivesse fora do algoritmo para ser promovida massivamente.

Literalmente, Musk construiu seu próprio cassino sobre a base de uma série de comunidades que tinham crescido sem lhe dar muita atenção. «Nós nos deixamos pegar porque achamos que o saldo era positivo; na verdade, ainda acho que valeu a pena por vários anos», diz a autora de *Las redes son nuestras*. Jack Dorsey, o antigo dono do Twitter, tinha um perfil agradável, diz Marta G. Franco, «mas a chegada de Musk nos lembrou do problema inicial: não podemos dar tanto poder a ninguém nem depender do magnata do momento». Seja como for, ninguém questiona que tudo passou a ser diferente. «Pergunte-se: se o x fosse criado em sua forma atual, você criaria uma conta?», disparava retoricamente Katie Martin em sua despedida da plataforma. Ernesto Hinojosa, um dos tuiteiros mais seguidos da história do Twitter na Espanha e que abandonou a plataforma pouco depois que se tornou x, demonstra claramente essa apoteose de narcisismo que acabou, se não com a história comercial da rede social, ao menos com a impressão anterior de que ela era um terreno neutro:

Musk é o resultado da combinação de uma crise de meia-idade com

200 bilhões de dólares. Alguns compram um carro conversível, ele comprou uma rede social. E o problema é que justamente por ele ter se envolvido com o Twitter por tanto tempo, muita gente que até então só conhecia a versão do sul-africano criada pela imprensa, uma espécie de Tony Stark do mundo real, passou a ver sua verdadeira personalidade de menino mimado extremamente rico. Isso não caiu bem para Musk. Obcecado por seu legado e fiel ao que toda essa gente faz, ele culpou «o *woke*», e como os únicos que riem do que ele diz são os nazistas e os *trolls* de extrema direita, temos agora a rede social no estado em que se encontra.¹³

Um episódio de sua vida pessoal (a transição de gênero de sua filha) é o marco ao qual Musk se refere para explicar ter se tornado o principal agente da extrema direita contra o que chama de «vírus *woke*». No entanto, uma série de artigos de Émile P. Torres na revista digital estadunidense *Salon* deu mais contexto e profundidade à ideologia elitista do sul-africano, alinhada a uma corrente chamada *longoprazismo*, que propõe uma solução eugênica e malthusiana de reduzir a população humana e substituí-la por outro tipo de *sapiens* «melhorado» pela inteligência artificial¹⁴.

13. Entrevista do autor.

14. É. P. Torres: «Understanding 'Longtermism': Why This Suddenly Influential Philosophy Is So Toxic» em *Salon*, 20/8/2022.

O autor desses artigos define o *longoprazismo* pelo qual Musk demonstrou publicamente seu interesse como «uma cosmovisão quase religiosa, influenciada pelo transumanismo e pela ética utilitarista, que afirma que poderia haver tantas pessoas digitais vivendo em vastas simulações de computador milhões ou bilhões de anos no futuro que uma de nossas obrigações morais mais importantes da atualidade é assegurar que exista a maior quantidade possível dessas pessoas digitais». Segundo Torres, o filósofo sueco Nick Bostrom é a figura-chave para entender o que há além da parafrenália anti-*woke* pop e simplista com a qual o dono do x se disfarça:

Musk quer colonizar o espaço o mais rapidamente possível, assim como Bostrom. Musk quer criar implantes cerebrais para melhorar nossa inteligência, assim como Bostrom. Musk parece estar preocupado com o fato de pessoas menos «intelectualmente dotadas» terem muitos filhos, assim como Bostrom. E Musk está preocupado com os riscos existenciais das máquinas superinteligentes, assim como Bostrom. (...) As decisões e ações de Elon Musk ao longo dos anos têm mais sentido quando o consideramos um bostromiano de longo prazo. Fora dessa moldura fanática e tecnocrática, elas fazem muito menos sentido.

Do Twitter ao x: o *establishment* se renova

«As estratégias politicamente corretas da ‘sociedade civil’ são todas bem-intencionadas e estão associadas a temas importantes, mas parecem estar avançando rumo a um universo paralelo, incapaz de responder ao desenho de memes cínicos que conquistam rapidamente posições-chave de poder», escreveu Geert Lovink pouco antes de Musk ocupar um espaço político crucial como o Twitter¹⁵. Desde então, o algoritmo da rede social, que na última década concentrou as comunicações sociais de presidentes, ministros, representantes institucionais e um grande número de pessoas de destaque, tem favorecido a cultura do meme e a ideologia *troll* em uma extensão maior do que fazia até outubro de 2022.

O próprio Musk já deu vários exemplos desse modo de funcionamento. Embora os membros do novo governo trabalhista do Reino Unido tenham sido moderados em sua resposta à intervenção direta de Musk no conflito causado por pogroms racistas nas ilhas, Musk também não hesitou em desafiar o próprio primeiro-ministro Keir Starmer e divulgar (e apagar) notícias falsas sobre migração. Starmer e seu gabinete têm sido alvo das piadas e execrações do magnata hiperativo.

Em 12 de agosto, quando o comissário europeu para o Mercado Interno, Thierry Breton, escreveu

15. G. Lovink: ob. cit.

uma carta ao proprietário do x para adverti-lo, com a retórica perfumada e burocrática dos centros de governança, sobre a «devida diligência» que obriga o x a moderar o conteúdo da plataforma, Musk mais uma vez se manifestou como alguém que se considera muito engraçado. O assunto parece sério do ponto de vista econômico – as multas podem chegar a 6% da receita do x –, mas o bilionário sul-africano respondeu com uma imagem extraída da comédia *Trovão Tropical* e a mensagem «Dê um passo para trás e foda sua própria cara», em referência a uma fala do mesmo filme. Simultaneamente, seus seguidores mais ferrenhos lançaram seus memes e advertências contra o «ataque à liberdade de expressão» e o «autoritarismo» da Comissão Europeia. Esse argumento e a distorção entre a estrutura legal estadunidense – estabelecida pela Primeira Emenda – e a estrutura europeia, mais baseada em direitos, gerou parcialmente a crise entre Musk e as instituições. Breton se referia à Lei de Serviços Digitais (DSA, na sigla em inglês), uma norma – sem equivalentes no Reino Unido e nos Estados Unidos – de proteção dos direitos fundamentais que o x talvez tenha violado com a entrevista entre Musk e Trump. Uma decisão preliminar emitida em julho indica que o x pode ter violado a DSA ao conceder o emblema azul de conta verificada a contas falsas.

Essa não é a única investigação pendente por parte da Comissão Europeia¹⁶. Até este momento, as iniciativas

europeias para punir Musk por essas práticas de incitação ao ódio foram empreendidas apenas por pessoas que não fazem parte do poder público. No Brasil foi diferente: Alexandre de Moraes, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) do país, iniciou uma ofensiva judicial contra a desinformação na qual determinou o fechamento e o controle de várias contas associadas à extrema direita – de políticos, blogueiros e influenciadores – relacionadas à tentativa de tomada do Congresso Nacional em janeiro de 2023 após a derrota eleitoral de Jair Bolsonaro para Luiz Inácio Lula da Silva. Amparado na permissão legal brasileira para bloquear conteúdo com o fim de proteger as instituições do país, Moraes iniciou uma investigação contra Musk, acusando-o de obstrução à justiça. O magistrado havia ordenado ao x que bloqueasse os perfis de seis usuários do espaço de Jair Bolsonaro, um admirador de Musk, mas este se recusou a acatar a decisão judicial.

Além de seu habitual repertório de «piadas» e denúncias de «censura» na rede que comanda, Musk respondeu fechando os escritórios do x no Brasil. A conta oficial do x para assuntos governamentais aumentou a pressão sobre Moraes com uma mensagem ameaçadora: «O povo do Brasil deve tomar uma decisão: a democracia ou Alexandre de Moraes». A história prosseguiu, e o ministro do STF ordenou a

16. Karen Kwok: «Elon Musk's Best Move in EU Fight May Be an Exit» em *Reuters*, 22/8/2024.

suspensão do x em território brasileiro em uma decisão polêmica¹⁷.

A União Europeia evita o confronto direto

Na União Europeia, no entanto, e apesar do crescente número de críticas, o poder de Musk parece protegido. Bruce Daisley, ex-vice-presidente do Twitter para a Europa no *The Guardian*¹⁸, a assessora da Comissão Europeia Marietje Schaake no *Financial Times*¹⁹ e um editorial do *El País*²⁰ instaram a não deixar as ações do bilionário sem resposta, mas nenhum mandatário optou pelo confronto direto. Contudo, Schaake mencionou um dos pontos fracos menos explorados na crítica a essa indústria social: o fechamento da torneira do dinheiro público:

Alguns líderes corporativos se tornaram tão poderosos que acreditam poder manipular os processos democráticos ou evitá-los completamente. Em lugar de ceder, como fazem muito frequentemente os líderes políticos, as empresas deveriam pagar um preço pela agressão e, em última instância, perder contratos ou outros acessos lucrativos

aos governos (que seguem sendo os que mais gastam em tecnologia da informação).

Nos partidos do extremo centro, quem se expressou de maneira mais clara foi Sandro Gozi, político italiano próximo ao presidente francês Emmanuel Macron: «Se Elon Musk não cumprir as normas europeias relativas a serviços digitais, a Comissão Europeia pedirá aos operadores continentais que bloqueiem o x ou, no caso mais extremo, obrigará a desativar completamente a plataforma no território da União». O primeiro a sair em defesa de Musk foi o ex-ministro italiano Matteo Salvini, outro conhecido *Joker* da extrema direita.

O fato é que ainda não há na Comissão Europeia inclinação para expulsar o x do ecossistema da informação, não ocorreu nenhum êxodo de políticos, e parece improvável que Musk decida romper com o mercado europeu, que é fundamental no plano político, embora pouco rentável economicamente. No caso da Espanha, a divulgação de informações falsas sobre o crime de Mocejón não provocou nenhum questionamento do x e apenas gerou um processo contra o «anonimato» nas redes sociais.

17. Em 8 de outubro, Moraes autorizou o retorno das atividades do x no território brasileiro, após a empresa comunicar ao STF o pagamento das multas que lhe foram aplicadas pelo descumprimento de decisões judiciais [N. del E.].

18. B. Daisley: «As an Ex-Twitter Boss, I Have a Way to Grab Elon Musk's Attention. If He Keeps Stirring Unrest, Get an Arrest Warrant» em *The Guardian*, 12/8/2024.

19. M. Schaake: «Political Leaders Must Push Back against Tech Bullies» em *Financial Times*, 19/8/2024.

20. «Elon Musk despeja la incógnita de x» em *El País*, 15/8/2024.

Também se trata de dinheiro

No perfil de Musk realizado por Marco D'Eramo em junho de 2022, o jornalista italiano indicava o segredo do sucesso empresarial do sul-africano²¹. Para além da imagem de Musk como alguém excêntrico e visionário, D'Eramo observou como a valoração de suas empresas e «as estimativas aleatórias de sua riqueza pessoal sempre se basearam na promessa de expansões futuras e conquistas iminentes». Essa fórmula tinha e continua tendo um cliente principal: o governo dos EUA. Apesar de muito discurso vazio dos centros de poder do Vale do Silício contra a ideia de Estado nação, sem o apoio estatal, seria impensável o crescimento da Tesla – a principal empresa do império de Musk – e de seus outros projetos, a empresa aeroespacial SpaceX, a OpenAI (inteligência artificial) e a Neuralink (neurotecnologia).

«As empresas de Elon Musk receberam bilhões de dólares em subsídios governamentais nas últimas duas décadas», resumiu o *Business Insider* em 2021²². Uma investigação do *Los Angeles Times* de 2015 estimou que, até aquele ano, as empresas de Musk tinham se beneficiado conjuntamente de um apoio governamental estimado de 4,9 bilhões de dólares. O artigo do *Business Insider* acrescentava outros números: 2,89 bilhões de

dólares para a SpaceX procedentes da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, no acrônimo em inglês), outros 653 milhões em um contrato com a Força Aérea dos Estados Unidos e uma porção não publicada da astronômica cifra de 600 bilhões disponibilizados pelo governo federal do mesmo país para as empresas durante a pandemia.

Dessa forma, o interesse de Musk na campanha de Donald Trump é motivado por algo mais do que a simples simpatia pessoal. O artigo já mencionado de Derek Seidman detalha como o proprietário da Tesla se afastou de suas afinidades partidárias anteriores correspondentes à atitude da maioria dos bilionários, doar dinheiro ao mesmo tempo para democratas e republicanos, embora não na mesma quantidade, na expectativa de políticas públicas que fortaleçam suas posições ou abram novos caminhos de acumulação. Como ele mesmo admite, Musk votou nos democratas no passado, mas a aliança com Trump se solidificou com o crescimento de sua retórica anti-woke. Em julho, o empresário se comprometeu a doar 45 milhões de dólares por mês para a campanha de Trump dentro de um Comitê de Ação Política (PAC, no acrônimo em inglês, grupo de interesse regulado para o financiamento) que inclui outros magnatas da economia digital, como Joe Lonsdale,

21. M. D'Eramo: «Iron Musk» em *El Salto*, 21/6/2022.

22. Jason Lalljee: «Elon Musk is Speaking Out against Government Subsidies. Here's a List of the Billions of Dollars His Businesses Have Received» em *Business Insider*, 15/12/2021.

cofundador da Palantir, e os gêmeos Tyler e Cameron Winklevoss, conhecidos por seu papel na fundação do Facebook e na criação da criptomoeda Gemini.

Todo esse empenho não é altruísta. O setor do Vale do Silício liderado por Musk e também a comunidade empresarial que não rompeu com a candidatura de Kamala Harris esperam que o novo governo entregue a cabeça de Lina Khan, presidente da Comissão Federal de Comércio, uma «obstinada opositora de fusões e aquisições que prejudicam consumidores e trabalhadores» e «a primeira verdadeira defensora antitruste que os EUA tiveram em anos», segundo o comentarista político Jim Hightower²³. Parece ridículo falar dos problemas financeiros de uma pessoa com uma fortuna de 221 bilhões de dólares, mas o acúmulo de perdas é relevante, para dizer o mínimo. Principal empresa do império de Musk, a Tesla enfrenta redução em sua participação de mercado a cada ano. Ela controla 12% do mercado em 2024, em comparação com uma fatia de participação de 17,5% há cinco anos. Com vendas em declínio, o preço de suas ações caiu 10% em relação ao ano anterior²⁴.

Se a Tesla parece estar em baixa, o diagnóstico para o x é ainda pior.

Desde sua compra e, em grande medida, após a mudança de nome – um desastre em termos de valor de marca –, a empresa está à deriva: Musk a adquiriu por 44 bilhões de dólares, e ela é avaliada hoje em menos de 20 bilhões. No final de agosto, o *The Wall Street Journal* publicou uma informação de grande repercussão mundial. A manchete, «Os 13 bilhões que Elon Musk pediu de empréstimo para comprar o Twitter se transformaram no pior acordo de financiamento de fusões para os bancos desde a crise de financiamento de 2008–2009», apontava para algo já conhecido: o x perdeu a metade de seu valor desde a chegada de Musk, e os investidores oscilam entre seu respeito pelo criador da Tesla como alguém capaz de imaginar expansões econômicas futuras e a crescente consciência de que se trata de uma pessoa tóxica para os anunciantes²⁵.

O crescimento de usuários da rede social se estagnou e, embora seus concorrentes não tenham conseguido chegar perto de seus números, estudos indicam que ela também perdeu influência nas últimas eleições em comparação com pleitos anteriores. Com lucros anuais de aproximadamente 160 milhões de dólares e um serviço de dívida que gera gastos anuais de 1,5 bilhão, de acordo com

23. J. Hightower: «Beware the Corporate Democratic Donors with Knives Out for Lina Khan» em *Common Dream*, 16/4/2024.

24. «Tesla ha perdido cuota de mercado en todas las geografías» em *ECN*, 18/8/2024.

25. Alexander Saeedy e Dana Mattioli: «Elon Musk's Twitter Takeover Is Now the Worst Buyout for Banks Since the Financial Crisis» em *The Wall Street Journal*, 20/8/2024.

o próprio Musk, sua perspectiva financeira é crítica, especialmente porque as grandes empresas deixaram de investir em publicidade na rede desde o nascimento do x.

Primeiro, Musk os chamou de idiotas, depois buscou recuperar esses investidores entoando um *mea culpa* e, finalmente, os acusou de conspirar contra ele. Sua plataforma entrou com uma ação judicial contra anunciantes como Unilever e Mars, além de uma agência de marketing, pelo que alega ser um acordo de «boicote ilegal». Um agente publicitário citado pelo *City A.M.* expressou de modo bem direto as razões pelas quais os anunciantes deixaram de investir no x: «Os grandes vendedores se foram, o sistema de verificação é um desastre, a metade de seus seguidores é composta agora de *sexbots*, as pessoas mais interessantes se mudaram para outro lugar, quem ainda está ali publica menos, e sua linha do tempo é apenas um fluxo interminável de desgraça. Como defender a publicidade em uma plataforma como essa?»²⁶.

«Ninguém sabe quanto tempo mais o x vai conseguir sobreviver, já que a empresa não publica seus resultados financeiros. Mas o próprio Musk admitiu em novembro que a rede poderia ir à falência devido ao boicote publicitário», apontou a

revista *Fortune*²⁷. O mesmo artigo indica que, embora o buraco seja relativamente pequeno em relação a sua fortuna, a única opção para o dono da Tesla é seguir vendendo participações da montadora, já que o restante de seus projetos (como SpaceX e Neuralink) segue operando com base na «promessa de expansões futuras e de conquistas iminentes», nunca completamente realizadas.

O poder político e os jornalistas seguem sustentando o x

Os principais críticos de Musk não omitem um fato fundamental: sua importância é mais política que econômica. «Musk não comprou o x para fazer negócios, mas para ganhar influência», resume Marta G. Franco.

Isso é o que sempre aconteceu com veículos de comunicação deficitários mantidos por empresários. Dessa forma, o que pode acabar com o x não é a perda de receita, mas de relevância política, que os políticos deixem de usá-lo como o primeiro lugar onde publicam suas declarações, que a grande mídia pare de se esforçar para obter visibilidade na rede, que os influenciadores no x tenham menos alcance do que aqueles em outras plataformas.

26. Ali Lyon: «More Advertisers to Flee x after Recent Elon Musk Lawsuit and Riot Comments» em *City A.M.*, 9/8/2024.

27. Christiaan Hetzner: «Elon Musk's Financial Woes at x Have Tesla Bulls Fearing He Will Liquidate More Stock» em *Fortune*, 15/8/2024.

Em dezembro de 2020, Ernesto Hinojosa parou de usar o Twitter. Sua conta, Shine Mcshine, tem 165.000 seguidores e não teve mais publicações depois desse dia. «A questão não foi apenas o número de seguidores, mas o fato de estar nessa rede social praticamente desde o início. Eu a vi crescer, se transformar e tornar de fato a praça pública da internet», resume alguém que, provavelmente a contragosto, se enquadra no rótulo de influenciador.

Hinojosa publica hoje no Mastodon, uma rede em que tem «apenas» 22.000 seguidores. «O que me fez sair foi a tendência que a plataforma passou a adotar depois da aquisição de Musk. Sinceramente, eu tive a sensação de que permanecer lá me tornaria partícipe de sua transformação em um lugar projetado meticulosamente para amplificar aquelas opiniões que mais abomino. E quando volto agora a dar uma olhada naquela rede por curiosidade, vejo que o tempo me deu razão», destaca. Ainda que sair do x seja pouco mais do que um microgesto individual e que a soma desses gestos ainda não tenha abalado a plataforma, as tentativas e convocações para mudar para outra rede social são cada vez mais frequentes. Após o ocorrido no Reino Unido, a atividade de contas britânicas na plataforma Bluesky aumentou 60%, e a empresa relatou a

entrada de políticos na rede social. Threads – a rede concorrente criada pela Meta (Facebook) –, Bluesky e Mastodon estão em uma corrida para se tornar primeiro uma espécie de bote salva-vidas para os milhares de pessoas que pulam toda semana do antigo Twitter esperando ver o que acontece depois. O abandono do x é contínuo, mas a tensão dos usuários é grande: deixar o x pode significar «ficar de fora da conversa pública», algo que afeta não só os políticos.

Uma usuária do Mastodon refletiu sobre as consequências no plano individual de uma mudança de plataforma:

Deixar o *tuister* e vir para o *mastodon* é simplesmente um salto no vazio. No caminho, você vai perder muitos contatos e amigos que fez nos últimos anos, vai mudar rotinas por algo que não sabe o que é. Se, além disso, você tiver muitos seguidores e/ou isso fizer parte de seu trabalho de alguma forma (jornalistas, artistas, artesãos etc.), pode até supor uma perda econômica, de clientes...

Ela fez esse comentário antes de deixar uma pequena provocação: «É normal que você não se atreva a dar esse salto, mas não me venda isso como algum tipo de ativismo, Mari Pili»²⁸.

28. Petarda of the Stars, 20/8/2024, disponível em <https://mstdn.social/@pes_maravilla/112994755347440350>.

Hinojosa também prefere ser cauteloso ao considerar o atual momento de críticas como o início de uma derrota definitiva do magnata sul-africano:

Eu teria muito cuidado ao assinar o atestado de óbito do x tão cedo; além de Musk ter dinheiro suficiente para financiar seu brinquedinho do próprio bolso indefinidamente, enquanto os políticos e as figuras públicas não abandonarem essa rede social, os jornalistas também não o farão e, dessa forma, ela continuará sendo importante na vida cotidiana da internet.

Esse parece ser o elemento principal e o ponto fraco que, pelo menos até a eleição presidencial dos EUA em novembro, o x pode explorar. O «jardim murado» que era o Twitter sob o comando de Jack Dorsey se tornou um terreno baldio superlotado, hierarquizado e dominado pela extrema-direita sob o comando de Musk, mas a linguagem burocrática da Comissão Europeia continuará se chocando repetidamente com a lógica de «trollagem» que se tornou a norma na mídia mais influente do século XXI. «Como mencionei, o elo crítico são os políticos», diz Hinojosa. «Enquanto personalidades como o presidente do governo [espanhol, Pedro Sánchez] continuarem usando para seus anúncios públicos, a plataforma seguirá existindo por um bom tempo, ainda que esteja repleta de *bots* e nazistas, como de fato está».

Marta G. Franco vê no curto prazo uma pequena fissura que pode acelerar a crise do antigo Twitter:

Acredito que o declínio do x vai ocorrer paralelamente à intensidade do empenho de Musk para colocá-lo a serviço da campanha de Trump. Se ele for longe demais, os democratas vão embora. A questão é se eles simplesmente mudarão para a Meta [Threads] ou se começarão a levar o problema mais a sério e diversificarão as plataformas. Acho que não são tão estúpidos, e prevalecerá o segundo cenário.

Portanto, a capacidade de emancipação política dos EUA é um dos fatores que podem afetar o futuro imediato do setor, tanto no caso do x quanto de seus rivais, os corporativos (mesmo que de código aberto, como o Bluesky) e os cooperativos (o Mastodon). Na União Europeia, o desenvolvimento de uma diretiva sobre serviços digitais ou, no caso da Espanha, de uma Lei de Imprensa pouco avançada pode aliviar os aspectos mais prejudiciais da cultura de *trolls* promovida pelo comando do x, mas o principal problema continua sendo o acúmulo de poder em uma única pessoa. Esse problema se torna ainda pior se essa pessoa acredita, entre outras coisas, que a espécie humana deve dar lugar a máquinas superinteligentes, como os búfalos deram lugar a pistoleiros no passado. ☒

Gaza, Ucrânia e a falência moral da «ordem mundial baseada em regras»

Chelsea Ngoc Minh Nguyen

A posição em relação à guerra em Gaza revela não só um padrão duplo das democracias ocidentais, mas também uma ruptura mais profunda que não permite vislumbrar que a solidariedade com a Ucrânia leve a uma ordem mundial mais justa. Mas não é somente o Norte global que demonstra uma profunda hipocrisia: os discursos antiocidentais do Sul também abrem espaço para desvios culturalistas e reacionários.

Nos últimos dois anos, assistimos a debates acalorados sobre o papel do «Sul global» na política internacional em um grau nunca visto desde princípios da década de 1980. No início de 2022, os países do Norte global criticaram a relutância do Sul global em participar das sanções unilaterais

contra a Rússia, um país que invadiu seu vizinho em uma clara violação do direito internacional e desencadeou uma guerra que já custou centenas de milhares de vidas. Os países do Sul global se recusaram a aplicar sanções com o argumento de que basicamente priorizavam seus próprios

Chelsea Ngoc Minh Nguyen: trabalhou no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Indonésia (2019-2022) e na Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico na Tailândia (2016-2017) em desenvolvimento rural, consolidação da paz, política comercial e dados e análises de pesquisas.

Palavras-chave: ordem mundial, Gaza, Ocidente, Sul global, Ucrânia.

Nota: a versão original deste artigo foi publicada em inglês pela Fundação Rosa Luxemburgo com o título «Gaza, Ukraine, and the Moral Bankruptcy of the ‘Rules-Based Order’», 5/2024, disponível em <www.rosalux.de/en/news/id/52087/gaza-ukraine-and-the-moral-bankruptcy-of-the-rules-based-order>. Tradução: Luiz Barucke.

interesses estratégicos em detrimento dos princípios de soberania, integridade territorial, democracia e direitos humanos.

No entanto, a pergunta primordial para o Sul global desde 24 de fevereiro de 2022 tem sido: o apoio à causa do Ocidente na Ucrânia levaria a uma ordem mundial baseada em regras mais igualitária e coerente, ou – ao contrário – reforçaria o *status quo* hierárquico, caracterizado pela seletividade na aplicação e no cumprimento do direito internacional em diferentes guerras e ocupações? A resposta para essa pergunta está evidente desde o início da mais recente guerra de Israel contra Gaza, desencadeada pelo ataque do Hamas em 7 de outubro de 2023. O resultado tem sido um colapso contínuo da confiança na chamada «ordem mundial baseada em regras», não só aos olhos do Sul global, mas também de muitos movimentos feministas, ambientalistas e defensores dos direitos humanos em todo o mundo, chocados com o tratamento dado aos palestinos por suas contrapartes ocidentais.

A ira popular continua se insurgindo contra uma noção liberal e periférica de humanidade que valoriza a vida dos civis de maneira distinta em diferentes guerras e ocupações. Em 21 de novembro de 2023, após o cerco e a destruição do Hospital

Indonésio no norte de Gaza por Israel, o Comitê de Resgate e Emergências Médicas – organização de ajuda indonésia que administrava o hospital – publicou uma dura carta aberta ao presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, na qual declarou: «O senhor destruiu as regras internacionais do jogo, insultou a autoridade da ONU, destruiu o senso de justiça, agrediu os valores humanos e manchou a face da civilização humana»¹.

Em 21 de outubro de 2023, o rei Abdullah II da Jordânia discursou contra a renúncia descarada do Ocidente ao direito internacional no que diz respeito ao povo palestino: «A mensagem que o mundo árabe está ouvindo é muito clara. A vida dos palestinos vale menos do que a vida dos israelenses. Nossas vidas importam menos do que as de outras pessoas. A aplicação das leis internacionais é opcional. Os direitos humanos têm limites e se detêm em fronteiras, raças, religiões. Essa é uma mensagem extremamente perigosa, pois as consequências da contínua apatia e inação internacionais serão catastróficas, e para todos nós»².

Apesar das contradições internas e dos «interesses nacionais» divergentes dos vários Estados do Sul global, líderes, diplomatas e públicos ocidentais estão vivendo em negação, pois seguem desconsiderando essa

1. Comitê de Resgate e Emergências Médicas: «Open Letter to the President of the United States Joe Biden», 20/11/2023, disponível em <mer-c.org/siaran-pers/open-letter-to-the-president-of-the-united-states-joe-biden>.

2. «Remarks by His Majesty King Abdullah II At the Cairo Summit for Peace», Cairo, 21/10/2023, disponível em <kingabdullah.jo/en/speeches/cairo-summit-peace>.

ira e prestando apoio incondicional à ocupação de Israel, tácita ou abertamente. Ao exibir padrões duplos tão flagrantes, eles debilitam sua própria credibilidade aos olhos de bilhões de pessoas, e as consequências de longo prazo dessa alienação Norte-Sul que há muito se aprofunda serão certamente graves.

A moralização ocidental e a ilusão de reciprocidade

Quando a Rússia invadiu a Ucrânia em fevereiro de 2022, o Ocidente foi inequívoco em sua condenação; mesmo no Sul global, sob camadas de neutralidade oficial, houve comoção e rechaço generalizados.

De fato, duas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas foram aprovadas nesse sentido em 2 e 24 de março de 2022, com amplo apoio (ou pelo menos abstenção) do Sul global. Entre os principais abstencionistas, o desconforto em endossar abertamente a invasão da Rússia decorreu não apenas de sua inquestionável violação da Carta das Nações Unidas e do direito internacional, mas também de como as sanções unilaterais do Ocidente e a utilização de várias instituições multilaterais e da economia global como armas (*weaponization*) – em meio à disputa por fontes alternativas de energia e de obtenção de divisas – deixariam suas economias e

sociedades já atingidas pela pandemia ainda mais fragilizadas.

Em março de 2023, o presidente do Quênia, William Ruto, explicou da seguinte forma a oposição de seu país à invasão russa: «Não se trata do Norte ou do Sul global, mas do que é certo e errado»³. No entanto, essa declaração foi feita enquanto ele partilhava das muitas queixas fundamentais do Sul global com o sistema internacional atual, inclusive compromissos inadequados de financiamento climático, endividamento que restringe gastos com saúde e educação, e o «nacionalismo de vacinas» discriminatório e perdulário durante a pandemia de covid-19.

Por sua vez, o governo da Ucrânia reconheceu suas décadas de diplomacia sem brilho com o Sul global, e 2023 foi um ano de expansão sem precedentes do engajamento para além do mundo transatlântico. Cabe notar particularmente as reuniões preliminares realizadas em Copenhague em junho de 2023, Jeddah em agosto de 2023 e Malta em outubro de 2023 – todas com a participação de assessores de segurança nacional e negociadores da China, Brasil, Índia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia e Catar, entre outros países – em preparação para uma «cúpula de paz global» baseada no plano de paz de dez pontos da Ucrânia.

De modo geral, as atitudes condenatórias em relação à neutralidade do Sul global ou o apoio relutante

3. «Kenya's President William Ruto Urges End to War in Ukraine» em *DW*, 28/3/2023.

à Ucrânia ofuscaram as percepções ocidentais em 2022 e 2023. Contudo, os dados de exportação das principais economias da União Europeia revelaram a aceleração dos negócios e fluxos comerciais com a Rússia por meio de uma série de países terceiros, o que compromete as acusações ocidentais de que os sustentados esforços de guerra da Rússia se fundamentam principalmente na cumplicidade do Sul global. Ao mesmo tempo, os diplomatas ocidentais e ucranianos se empenharam seriamente em angariar apoio em todo o Sul global⁴.

Não se tratava tanto de enviar armas para a Ucrânia em tempos de guerra, mas sim do imperativo da Ucrânia de desenvolver relacionamentos de longo prazo no Sul global, tendo em vista o fato objetivo de que os desenvolvimentos geopolíticos, tecnológicos e econômicos no século XXI estarão cada vez mais centrados nessa parte do mundo.

Durante as reuniões em Copenhague, um funcionário da UE afirmou que qualquer paz justa na Ucrânia «deve se fundamentar nos princípios da Carta das Nações Unidas e nas leis internacionais relativas a integridade territorial e soberania». No entanto, essa certeza política e moral por parte do Norte global, que

parecia inabalável diante da guerra da Rússia contra a Ucrânia, pareceu evaporar com a guerra de Israel em Gaza e a escalada da violência na Cisjordânia.

Da mesma forma, a França e o México propuseram conjuntamente em 2015 restringir o poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas em casos de genocídio abjeto e crimes contra a humanidade. A proposta evocou um senso de urgência, obteve um apoio internacional mais amplo após a invasão russa na Ucrânia e, em julho de 2022, foi endossada por 106 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), inclusive a Ucrânia. Contudo, a França continua sendo até hoje o único membro permanente do Conselho de Segurança a endossar a proposta, e sua eventual força se perdeu depois que a punição coletiva de civis palestinos e a devastação sem precedentes de Gaza começaram a ocorrer após 7 de outubro de 2023.

Mas talvez a complicação mais moral e legalmente devastadora tenha sido o total apoio diplomático, financeiro e militar do Ocidente ao ataque punitivo de Israel na Palestina. As respostas contrastantes do Ocidente à invasão russa na Ucrânia e os riscos de uma ocupação israelense

4. Robin Brooks: «As exportações da Alemanha para o Quirguistão aumentaram 1.200% desde antes de a Rússia invadir a Ucrânia. Obviamente, esse material está indo para a Rússia. Esse é um problema generalizado em toda a União Europeia. As exportações polonesas aumentaram 1.800%, as tchecas 1.200%, as italianas 870%, as austríacas 340% e as espanholas 140%. Putin obviamente adora isso», tuíte, 7/2/2024, disponível em <twitter.com/robin_j_brooks/status/1755218045239218570/photo/1>.

prolongada e expandida sobre o povo palestino colocaram em questão sobre se os gestos de cooperação tácita do Sul global com relação à Ucrânia nos últimos dois anos se traduzirão em reciprocidade por parte da Ucrânia e do Ocidente em outras questões urgentes que preocupam o Sul global, incluindo a Palestina.

Empatia pela Ucrânia, apatia por Gaza

Retratos desumanizantes de civis palestinos, inclusive crianças, foram emitidos por governos de grande poder e pela mídia influente em uma tentativa de justificar a violência contra uma população sitiada. Nas palavras da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês), «os habitantes de Gaza sentem que não são tratados como os outros civis. Sentem que o mundo está equiparando todos eles ao Hamas»⁵.

Esses retratos fazem parte de um padrão mais amplo de total apatia quando se trata do sofrimento palestino. Tal padrão soa tragicamente semelhante às justificativas da Rússia para invadir a Ucrânia ao citar uma suposta necessidade de «desnazificar» e incorporar a população ucraniana ao «mundo russo». Aos olhos

da Rússia e de Israel, forças de ocupação de acordo com a legislação internacional, os sentidos de nacionalidade ucraniana e palestina são falsos e só podem ser resgatados com uma «libertação» civilizacional por meio do extermínio. Essa desconsideração pelos sofrimentos e aspirações políticas genuínos no território, tratando movimentos de resistência locais como meros fantoches de poderes geopolíticos nefastos, justificou historicamente muitas vezes uma destruição incalculável, como foi o caso da Guerra do Vietnã (1955-1975).

Em 27 de outubro de 2023, após a aprovação de uma resolução da Assembleia Geral que pedia uma trégua humanitária e a proteção de civis em Gaza, a Malásia e a Indonésia, que votaram a favor das resoluções sobre a Ucrânia em 2022, protestaram contra a Ucrânia e as respostas contrastantes do Ocidente, fazendo comparações diretas entre os apelos de civis na Ucrânia e na Palestina. Nas palavras de um diplomata indonésio: «Aqueles que não apoiaram essa resolução são os que bradam contra as mortes de civis na guerra da Ucrânia. Infelizmente, eles não reconhecem as vítimas civis, especialmente as crianças, que foram massacradas nos combates completamente desproporcionais em Gaza».

O segundo aniversário da invasão russa chegou em um momento

5. «UN Security Council Briefing on the Situation in the Middle East, including the Palestinian Question», 30/10/2023, disponível em <www.unrwa.org/newsroom/official-statements/un-security-council-emergency-briefing-situation-middle-east>.

de hesitação do ímpeto global pela Ucrânia e pelo Ocidente. Em 24 de fevereiro de 2024, os países do Norte global se abstiveram atipicamente de apresentar uma nova resolução da Assembleia Geral em apoio à Ucrânia, em grande parte por medo de que se confirmasse o declínio do apoio dado ao país em todo o mundo. Com pouca implicação prática ou aplicação, essas resoluções não vinculantes buscam mais a mobilização e a manutenção da relevância global para a causa duradoura da Ucrânia. A mesma abordagem tem sido fundamental para a luta política e jurídica dos palestinos, conforme demonstrado pelas mais de 180 resoluções da ONU sobre a Palestina aprovadas desde 1948.

No Diálogo Raisina em Nova Délhi, em 24 de fevereiro de 2024, vários funcionários da UE argumentaram que as compras indianas de combustíveis russos com desconto estavam «produzindo balas russas», ignorando seu próprio apoio à carnificina de Israel em Gaza. Esse cenário exemplifica um ponto mais fundamental: entre os principais países que inicialmente tiveram princípios suficientes para apoiar simbolicamente a Ucrânia na ONU, os votos da Ucrânia e do Ocidente sobre Gaza e o tratamento da questão palestina «serão lembrados»⁶. Em lugar de um sentimento de traição em si, os eventos dos últimos seis meses parecem

confirmar um oportunismo sem princípios, tanto no Ocidente quanto no Oriente. Nesse sentido, a posição dos que se abstêm sobre a Ucrânia de um ponto de vista geopolítico estratégico, independentemente de suas justificativas morais e legais, pode de fato ter sido justificada.

A situação da Ucrânia na difícil situação global atual

Em nossa era de rivalidades renovadas entre grandes potências, a mensagem que emana de nações menores como a Palestina e a Ucrânia é que, diferentemente da era despolitizada da globalização econômica capitalista (de 1991 à década de 2020), as aspirações políticas há muito reprimidas e a própria história voltaram ao cenário mundial. Elas não podem mais ser ignoradas em nome do comércio internacional, da liberdade de navegação e da estabilidade da ordem «baseada em regras».

No entanto, há diferenças cruciais na natureza ideológica dos conflitos na Palestina e na Ucrânia: insistir em uma aplicação mais igualitária e coerente do direito internacional em diferentes guerras e ocupações, ou rejuvenescer uma noção liberal decadente de seletividade hierárquica na aplicação desse direito. Nesse sentido, a Ucrânia e o restante do Ocidente têm grande

6. Richard Gowan, Devika Manish Kumar e Maya Nicholson: «The UN Is No Longer a Center of Gravity in Ukraine's Diplomatic War» em *World Politics Review*, 22/2/2024.

responsabilidade por seu isolamento diplomático atual.

Após o assassinato de cerca de 1.200 civis e combatentes israelenses pelo Hamas em 7 de outubro de 2023, o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky, deixou clara a posição de seu país ao se aliar a Israel indo além da condenação legítima do ataque. Em muitas declarações feitas entre 7 e 17 de outubro de 2023, Zelenskyy retratou o conflito israelense-palestino de longa data em termos de um quadro beligerante de «guerra ao terror», sem considerar os contextos históricos e legais, como tampouco a situação de escalada que antecedeu o ataque⁷.

Como corajosamente sugerido pelo secretário-geral da ONU, António Guterres, em 25 de outubro de 2023, a história do conflito começou há 56 anos. Antes de 7 de outubro, 2023 já havia sido o ano mais mortal na Palestina da última década; a organização Save the Children o descreveu como o ano mais mortal para crianças palestinas já registrado na Cisjordânia e em Jerusalém Oriental. Enquanto isso, o número atual de mortes superior a 8.000 crianças em Gaza desde o início da guerra (o número final certamente será muito maior) só pode deixar qualquer pessoa com consciência angustiada ou entorpecida.

No entanto, da Presidência às Forças Armadas, o Estado ucraniano

estabeleceu imediatamente equivalências entre a Ucrânia e Israel, e entre o Hamas e os civis palestinos. O gabinete das Forças Armadas da Ucrânia lançou um vídeo que retrata Israel e a Ucrânia como países em guerra na defesa da «civilização». A escalada da violência foi incentivada de forma clara. Isso contrasta fortemente com as respostas imediatas de Singapura e Quênia, que, embora parceiros próximos de defesa e segurança de Israel, pediram uma redução mútua da escalada e votaram por um cessar-fogo na ONU em 27 de outubro de 2023.

Em 13 de outubro de 2023, Andriy Yermak, assessor de Zelensky, publicou um artigo de opinião no qual argumentava de forma inequívoca «por que a Ucrânia apoia Israel». O artigo foi publicado no mesmo dia em que Israel solicitou à ONU a transferência forçada de 1,1 milhão de pessoas do norte de Gaza em 24 horas, uma medida amplamente condenada como uma tentativa de limpeza étnica ou até mesmo o que poderia plausivelmente ser considerado genocídio, de acordo com uma avaliação provisória do Corte Internacional de Justiça (CIJ). Não foram poupados trabalhadores, pacientes e recém-nascidos, e para muitos, a remoção acabou sendo uma sentença de morte de fato. Até mesmo Noruega e Irlanda, dois parceiros próximos dos Estados Unidos,

7. Presidência da Ucrânia: «Quando os terroristas atacam, todos que valorizam a vida devem se solidarizar», 7/10/2023.

exigiram imediatamente a contenção israelense e destacaram o sofrimento palestino paralelamente a suas contrapartes israelenses. Nas palavras do Ministério das Relações Exteriores da Irlanda: «Nas leis de conflito armado, não há hierarquia na dor e no sofrimento».

Além dos aliados e parceiros de Israel em todo o Ocidente, nenhum outro líder de um país que reconhece formalmente a condição de Estado palestino apoiou tanto a retaliação irrestrita de Israel quanto Zelensky. Mas como revelou uma sondagem ucraniana de 15 de dezembro de 2023, isso vai além de Zelensky: as ações militares de Israel contam com apoio generalizado na sociedade ucraniana, como «uma escolha a favor de um mundo democrático livre contra um mundo de terror medieval»⁸.

A Ucrânia e o Ocidente começaram a expressar tardiamente sua preocupação humanitária com os civis palestinos em 17 de outubro, somente depois de o último ataque israelense em Gaza já ter eliminado 825 famílias inteiras do registro civil de Gaza. O ápice desse processo foi atingido em 31 de janeiro de 2024, quando o enviado da Ucrânia à ONU, Sergiy Kyslytsa, se posicionou ao

lado do primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu e diversos outros enviados da ONU em um apelo unificado para retirar o financiamento e substituir a UNRWA, apesar do nível apocalíptico de devastação em Gaza e da escalada da violência dos colonos na Cisjordânia⁹.

A cena contrastou de modo marcante com a quantidade de países de renda média e baixa que fizeram generosas doações para a Ucrânia no auge da invasão russa por meio de várias agências da ONU, às vezes sob pressão do Ocidente. Esses países também viram uma substancial ajuda ocidental para o desenvolvimento em áreas essenciais – de energia renovável a educação – ser abruptamente cortada ao longo de 2022-2023, pois os recursos foram desviados para apoiar os refugiados vindos da Ucrânia e a sobrevivência do país durante a guerra. Esse tipo de jogo de soma zero é exatamente o motivo pelo qual muitos governos e povos do Sul global não partilham da ilusão de que o fim da Guerra Russo-Ucraniana produzirá uma «ordem baseada em regras» mais igualitária e coerente.

Isso foi simbolicamente manifestado por uma votação na Assembleia Geral realizada em 14 de

8. «Who Do Ukrainians Sympathize with in the Israeli-Palestinian Conflict: The Results of a Telephone Survey Conducted on November 29-December 9, 2023», comunicado à imprensa, Instituto Internacional de Sociologia de Kiev, 15/12/2023, disponível em <www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1334&page=1>.

9. Primeiro-ministro israelense: «Precisamos de um órgão assim em Gaza hoje. Mas a UNRWA não é esse órgão e precisa ser substituída por alguma organização ou organizações que façam esse trabalho», tuíte, 31/1/2024, disponível em <twitter.com/IsraelIPM/status/1752779783711097333/photo/1>.

novembro de 2022 sobre a criação de um «mecanismo internacional de reparações» para fazer com que a Rússia pague reparações de guerra à Ucrânia: 94 países votaram a favor, enquanto 87 países se abstiveram ou votaram contra. Muitos entendem que é improvável que esse mecanismo seja invocado em outras guerras ou ocupações; em outras palavras, a decisão serve à justiça seletiva. Não se trata tanto de aplicar padrões duplos em si (algo de que nenhum país é inocente), mas sim dos próprios padrões das democracias autoproclamadas. O resultado é uma perda acelerada de atenção e apoio à causa da Ucrânia.

O momento do Sul global?

As ações tanto da Rússia como da Ucrânia são sintomas, e não causas, de uma crise geral na política internacional contemporânea, na qual a própria libertação requer desumanizar vítimas civis de outras guerras, ocupações e regimes opressivos. Por sua vez, a violência da unipolaridade – isto é, a tentativa de rejuvenescer uma ordem baseada em regras ostensivamente liberal e hierárquica – é combatida pela violência da multipolaridade, na qual importam apenas a política e a influência das grandes potências emergentes e de suas elites dominantes predominantemente conservadoras.

As guerras em Gaza e na Ucrânia servem para lembrar de forma pungente que a maneira como os conflitos são retratados se relacionam, em última análise, com a garantia de um lugar no lado privilegiado de uma ordem mundial já profundamente desigual. Essa é a tragédia permanente do Sul global: embora legitimamente indignados com os padrões duplos do Ocidente, esses próprios países permanecem incapazes de conceber coletivamente um modo de governança mais universalista e progressista, seja no plano doméstico ou externo. Nesse sentido, por si só, a crítica ao Ocidente se torna muitas vezes retrógrada.

O caso da África do Sul contra Israel na CIJ foi recebido nesse contexto como uma rara exceção à onda de realismo pós-colonial¹⁰, caracterizada pela busca de «interesses nacionais» e imperativos despolitizados de desenvolvimento e segurança em todo o Sul global desde 1991. Dessa forma, as medidas provisórias anunciadas pela CIJ em 26 de janeiro de 2024 foram vistas por muitos observadores como «um momento do Sul global». Esse sentimento é parcialmente justificado: para muitas pessoas comuns em todo o mundo, sua empatia com o povo palestino também constitui um protesto contra a apatia e as políticas externas clinicamente transacionais de seus próprios governos. No entanto, é necessário

10. Happymon Jacob: «How to Thwart China's Bid to Lead the Global South» em *Foreign Affairs*, 5/12/2023.

certo grau de ceticismo realista com relação a esse sentimento.

A coragem da África do Sul deve ser analisada não apenas em contraste com a cumplicidade do Ocidente, mas também com a abordagem calculada e tibia das potências globais em ascensão. Muitos governos do Sul global não são mais movidos por imperativos democráticos e igualitários, como foram (pelo menos ostensivamente) durante a maior parte do século xx. A política contemporânea por trás dos termos «Sul global» e «descolonização» tem sido cada vez mais capturada por governos e forças políticas de direita, em que as lutas transnacionais do passado por igualdade e justiça política, econômica e social contra os descontentamentos do universalismo liberal, rivalidades imperiais e capitalismo global foram substituídas por particularismo e culturalismo civilizacional.

Antes definida por sua herança anticolonial, a política externa da Índia passa atualmente por uma profunda transformação ideológica, e o país tem emitido uma retórica intensamente desumanizante contra os palestinos. Muitos governos do mundo árabe seguem cautelosos em seu apoio à Palestina, cientes de que a questão continua sendo um potencial catalisador para críticas a suas próprias administrações. A prolongada desunião dentro da liderança política palestina também não deve ser subestimada.

Na Ásia, a Índia e o Vietnã são talvez os únicos países que mantêm relações fortes com os Estados Unidos, Israel, Rússia e Irã simultaneamente, apesar de sua tradicional solidariedade anticolonial com a Palestina. Durante a luta do Vietnã pela libertação nacional, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) ofereceu forte apoio em suas guerras contra os Estados Unidos (1965-1973), o Khmer Vermelho (1979-1989) e a China (1979-1989). Como resultado, ao contrário da Índia, o Vietnã tem votado reiteradamente a favor de um cessar-fogo em Gaza na ONU e prometeu apoio diplomático e financeiro à UNRWA. Mas, para além de suas proclamações formais de apoio à condição de Estado palestino, sua resposta geral ao ataque de Israel foi marcada por uma tibieza incomum e, às vezes, por um silêncio perturbador¹¹. Embora as evocações da libertação nacional do Vietnã e dos movimentos globais de protesto contra a guerra dos anos 1960-1970 tenham aumentado em todo o mundo desde 7 de outubro, essas referências permanecem praticamente ausentes nos discursos do governo vietnamita, na cobertura da mídia estatal e nos debates públicos.

Juntamente com a crescente cooperação bilateral militar e de segurança, o Vietnã se tornou o segundo país do Sudeste Asiático a assinar um acordo de livre comércio com Israel, em julho de 2023. O Vietnã

11. «Vietnam e Israel firman tratado de libre comercio» em *Vietnam Plus*, 25/7/2023.

anunciou a ratificação do acordo por sua Assembleia Nacional em 27 de fevereiro de 2024, enquanto a carnificina na Palestina prosseguia. Che Guevara declarou em 1967 que «o Vietnã, uma nação que representa as aspirações, as esperanças de todo um mundo de povos esquecidos, está tragicamente sozinho»; hoje, o Vietnã foi substituído pela Palestina.

O caso da África do Sul contra Israel é uma reminiscência dos padrões do século XIX, em que, nas palavras da historiadora jurídica Ntina Tzouvala, «os advogados internacionais não ocidentais aderiram à lógica do aperfeiçoamento, abraçando completamente o processo de transformação capitalista», ao passo que «os mesmos advogados desafiaram a autonegação de seus colegas ocidentais como os únicos árbitros do processo civilizatório»¹². Essas tensões têm ressurgido periodicamente desde então. Além disso, embora o Conselho de Segurança tenha sido paralisado por rivalidades entre grandes potências e seja hoje incapaz de lidar com crimes de guerra abjetos em todo o mundo, várias agências e funcionários da ONU no terreno se posicionaram contra a violência organizada dirigida ao povo palestino.

O que esses fenômenos simultâneos indicam sobre o futuro é que os principais países do Sul global se tornarão mais corajosos na reivindicação do direito internacional,

buscando neutralizar as formas pelas quais ele foi transformado em arma ou renunciado com impunidade, como fica mais evidente na Palestina. Em outras palavras, o direito internacional como base normativa de qualquer reivindicação de legitimidade e justiça continuará sendo uma ferramenta vital, especialmente para a condição de Estado palestino. Apesar de suas próprias contradições e preconceitos, o Sul global tem um papel importante a desempenhar nesse campo.

A lenta decadência do humanismo liberal

A resposta do Ocidente à invasão russa na Ucrânia pode ser lembrada como uma tentativa malsucedida de revigorar uma ordem liberal decadente, seletiva e hierárquica «baseada em regras». Por outro lado, a mais recente guerra israelense-palestina pode ser lembrada como *a* guerra que mudou o mundo, pois mudou também os corações e mentes de seus adeptos liberais em todo o Sul global. Não se trata tanto de uma questão ocidental ou oriental, mas da morte do humanismo liberal em si. Quando corações e mentes mudam silenciosamente sob a superfície de uma ordem liberal que, de outra forma, seria resiliente e poderosa, começam inevitavelmente a imaginação e os

12. N. Tzouvala: *Capitalism As Civilisation: A History of International Law*, Cambridge UP, Cambridge, 2020.

preparativos para uma alternativa viável, mesmo que inconscientemente.

De muitas maneiras, esse momento ecoa as lamentações de intelectuais, ativistas e estadistas anticoloniais sobre a traição do Norte global ao humanismo liberal com relação à autodeterminação nacional no século xx. Se as imagens horríveis da Guerra do Vietnã e os movimentos antiguerra subsequentes constituíram um momento divisor de águas em todo o mundo, a carnificina em curso na Palestina e os protestos globais contra ela podem constituir mais um desses momentos. Isso pode ter implicações transformadoras para a percepção da maioria global sobre os valores e princípios do Norte global e criar um impulso para um mundo novo,

multipolar e anárquico para o qual ninguém está preparado.

O que está em jogo agora não é apenas a sobrevivência nacional da Ucrânia e da Palestina, mas a sobrevivência do direito internacional e tudo o que resta de decência humana básica. A violência e a brutalidade dos últimos dois anos devem levar todos nós – seja no Sul, Norte, Leste ou Oeste global – a fazer uma introspecção honesta e completa sobre o tipo de mundo em que queremos viver. Que tipo de geopolítica, noções de soberania, direitos humanos e legalidade são necessários para superar os desafios atuais? Caso contrário, nós nos aproximaremos cada vez mais do abismo de um mundo mais violento, niilista e sem alma, no qual os fracos são esmagados no interesse de poucos poderosos. ☒

| TEMA CENTRAL

Brasil na transição geopolítica global



Brasil na Presidência do G-20: transversalidade temática e abertura para participação social

Lucas Taschetto / Tatiana Berringer

Caracterizado por sua informalidade e capacidade adaptativa, o G-20 foi fundado em 1999 como resposta à necessidade de um fórum mais inclusivo para discutir questões econômicas e financeiras globais. Desde a crise de 2008, tornou-se o principal fórum para a coordenação da política econômica internacional. O Brasil assumiu a Presidência do grupo no final de 2023, buscando promover uma «nova globalização que combata as disparidades» com foco em três eixos: inclusão social, desenvolvimento sustentável e reforma das instituições de governança global.

O G-20 ocupa hoje um papel proeminente no multilateralismo. Com os impasses nas principais instituições internacionais, os Estados estão encontrando mecanismos alternativos para buscar formas de enfrentar os problemas globais. Caracterizado pela sua informalidade e capacidade adaptativa, o G-20 é um fórum internacional composto por 19 países, pela União Europeia e pela União Africana. Além dos países do G-7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), o grupo inclui África do Sul, Arábia

Lucas Taschetto: é professor do bacharelado e do mestrado de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Integra a Coordenação da Trilha de Finanças, no âmbito da Presidência brasileira do G-20, no Ministério da Fazenda. É coordenador do grupo de trabalho sobre comércio, negócios e investimentos do Módulo Jean Monnet e do grupo de trabalho sobre comércio internacional do Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB).

Tatiana Berringer: é professora do bacharelado e do mestrado de Relações Internacionais da UFABC. Integra a Coordenação da Trilha de Finanças, no âmbito da Presidência brasileira do G-20, no Ministério da Fazenda. É autora do livro *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula* (Appris, Curitiba, 2015).

Palavras-chave: cúpula de líderes, governança global, multilateralismo, G-20, Brasil.

Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, República da Coreia, Rússia e Turquia, e a União Europeia e a União Africana. A entrada desta última, que reúne 55 países da África, como membro permanente do G-20 foi confirmada em 2023, na Cúpula de Nova Délhi, na Índia. Os membros do grupo dos 20 representam em conjunto cerca de 85% do PIB, mais de 75% do comércio e praticamente dois terços da população mundiais.

O G-20 foi formado em 1999, como um espaço que reuniria as mais importantes economias industrializadas e em desenvolvimento, em resposta à

O G-20 foi formado em 1999, como um espaço que reuniria as mais importantes economias industrializadas e em desenvolvimento

necessidade de um fórum mais inclusivo para discutir questões econômicas e financeiras globais. A elevação à Cúpula de Líderes em 2008 deu força à importância de incluir as economias emergentes nos esforços para enfrentar a crise financeira global de 2008 e suas consequências econômicas. Desde então, o G-20 se tornou o principal fórum para a coordenação da política econômica internacional.

Inicialmente caracterizado como «comitê de crises», o G-20 vem evoluindo ao longo dos anos, e sua transição aponta para uma importante contribuição do processo de cúpulas para a arquitetura da governança global¹. Tem sido capaz de influenciar a agenda internacional e mesmo moldar a governança global a partir de deliberações do grupo e do empenho posterior de seus membros em transformar as recomendações em ações efetivas². Nesse contexto, a bibliografia tem se dedicado à discussão do papel do G-20 e sua natureza informal; de questões sobre legitimidade, eficácia e *accountability* do grupo; da sua relação com o sistema das Nações Unidas, organizações internacionais, e demais grupos, como o G-7 e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); bem como da expansão da sua agenda e dos grupos de engajamento, incorporando temas prementes da agenda internacionais e novos atores ao seu processo³.

Mesmo reconhecendo os limites que se impõem quando é debatido o papel de regimes e organismos internacionais face à recorrente disputa entre Estados-nações⁴, é importante compreender a dinâmica e o arranjo institucional do G-20 para situar melhor o seu papel na governança global contemporânea. Não se

1. Andrew F. Cooper: «The G20 Is Dead as a Crisis or Steering Committee: Long Live the G20 as Hybrid Focal Point» em *South African Journal of International Affairs* vol. 26 Nº 4, 2019.

2. Mauricio Carvalho Lyrio e Kassius Diniz da Silva Pontes: *O G20*, FUNAG, Brasília, 2024.

3. Hugo Dobson: *Unpacking the G20: Insights from the Summit*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024.

4. John J. Mearsheimer: «The False Promise of International Institutions» em *International Security* vol. 19 Nº 3, 1994-1995.

pode reduzi-lo somente à Cúpula de Líderes⁵. É preciso olhar para dentro da floresta para entender as potencialidades e limites deste fórum. Apresentamos aqui uma descrição da estrutura institucional e da história do G-20, bem como a contextualização da Presidência brasileira em 2024 e seus possíveis legados, em particular a aproximação entre os trabalhos da Trilha de Sherpas e da Trilha de Finanças, e a inovação da participação social no G-20.

Estrutura e natureza do G-20

O G-20 é estruturado como um fórum de cooperação internacional que reúne os líderes das maiores economias do mundo. Trata-se de uma entidade informal, que não tem sua base em um documento constitucional e tampouco conta com declarações com conteúdo juridicamente vinculante e passível de *enforcement*. Sem competências e regras de funcionamento rígidas, em comparação às organizações internacionais, o grupo apresenta certa agilidade e capacidade de improvisação, e cumpre «um papel central no esforço de manter abertos os canais de diálogo entre os países»⁶. Em um ambiente onde os líderes se encontram com regularidade, a familiaridade e a informalidade podem facilitar a construção de consensos e a tomada de decisões⁷.

Não existem critérios formais para a adesão ao G-20. A adesão deveria refletir o equilíbrio regional e garantir que o grupo se mantivesse suficientemente pequeno para permitir uma discussão aberta e direta⁸. Sua Presidência é rotativa entre os membros permanentes, sendo que cada país que hospeda a Cúpula do G-20 também lidera os trabalhos dos inúmeros grupos de trabalho, forças tarefas e iniciativas durante o seu mandato, em um ciclo de um ano. Não há a figura de um Secretariado permanente, embora o país que assuma a Presidência muitas vezes estabeleça um grupo diretivo temporário para coordenar os preparativos da reunião de líderes e facilitar a comunicação entre os membros. Nesse cenário, em 2002, o G-20 estabeleceu uma estrutura de gestão chamada «troika», com a Presidência anterior, a atual e a imediatamente futura. Enquanto o país que ocupa a Presidência do G-20 é responsável por coordenar a agenda do grupo em contato permanente com os outros membros, os demais países da troika prestam apoio para garantir a continuidade

5. Bertrand Badie: «La diplomatie des sommets a démontré l'archaïsme du souverainisme» em *Le Monde France*, 23/4/2009.

6. M.C. Lyrio e K.D. da Silva Pontes: ob. cit., pp. 12-41.

7. Paola Subacchi: «Evaluating the G-20 at 20 Years» em *South African Journal of International Affairs* vol. 26 Nº 4, 2019.

8. Peter I. Hajnal: *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation*, 2ª ed., Routledge, Londres-Nova York, 2019.

das políticas e agendas. Esse arranjo busca garantir à atual e à futura presidências acesso imediato à experiência do presidente do ano anterior.

Na estrutura atual do grupo, a sua principal reunião ocorre anualmente e é chamada de Cúpula do G-20, quando os chefes de Governo e Estado dos países participantes se encontram para discutir questões econômicas e financeiras globais, bem como outras questões relevantes para a cooperação internacional. Além das reuniões de líderes, os ministros de Finanças e os presidentes dos Bancos Centrais dos membros também se encontram regularmente, em média quatro vezes ao longo do ano, em reuniões no país anfitrião e junto às Reuniões de Primavera do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em Washington, discutindo igualmente temas econômicos e financeiros globais, e ajudando a preparar a agenda para a cúpula anual. Antes dos encontros ministeriais e de líderes, os vice-ministros e as equipes técnicas preparam e negociam documentos, relatórios, notas técnicas e declarações temáticas.

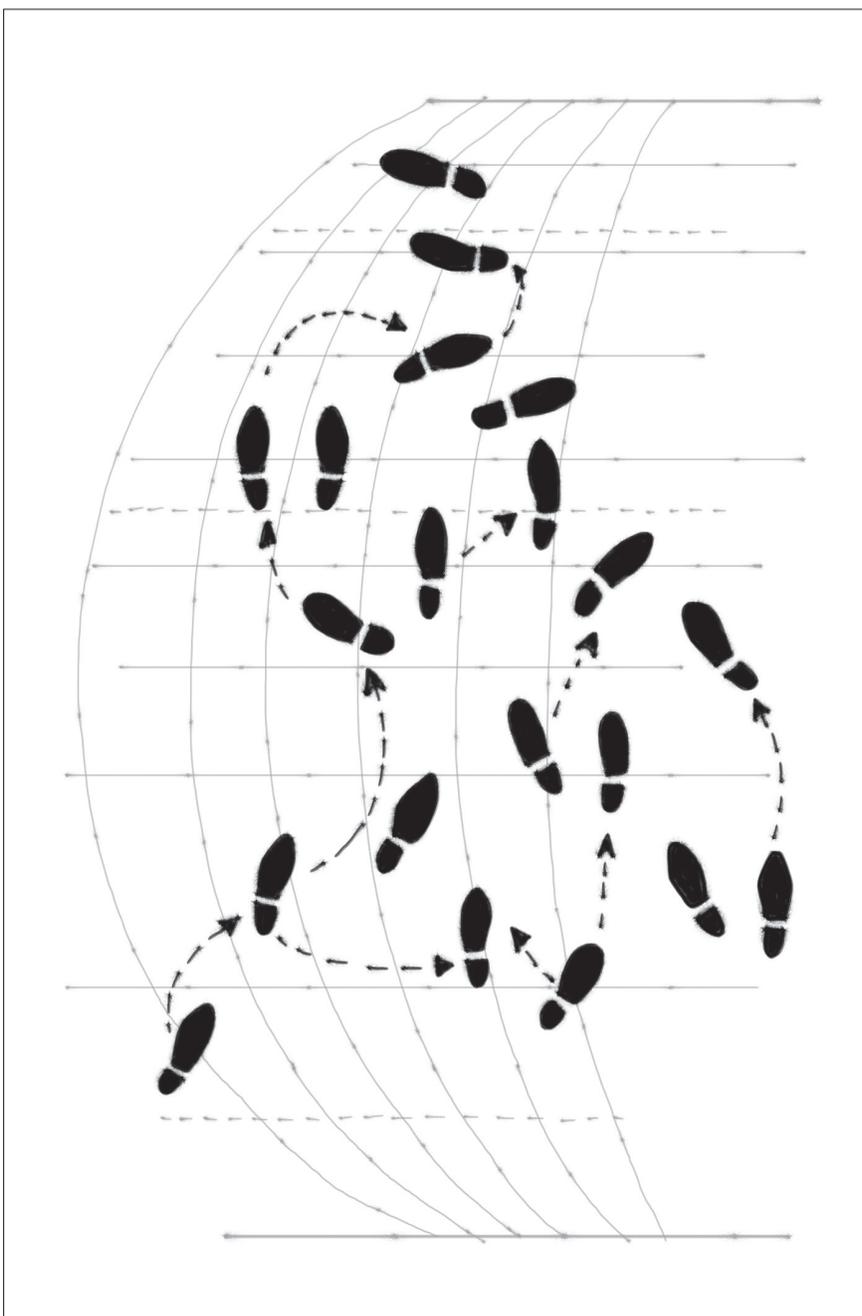
Assim, longe de se resumir à Cúpula de Líderes no final da Presidência de cada país, o G-20 depende de um processo consolidado, a partir dos temas da agenda da Presidência e do legado dos grupos de trabalho, que impulsiona as discussões durante o ano e conduz aos *communiqués* dos líderes. Nessa dinâmica, as relações de alto nível entre chefes de Estado e de Governo se combinam com um fluxo constante de discussões de nível mais técnico entre diferentes ministros e ministras, e suas equipes técnicas.

Antes de ser promovida ao nível de líderes em 2008, a reunião inaugural de ministros de Finanças e de presidentes dos Bancos Centrais se deu em nível ministerial, de 15 a 16 de dezembro de 1999, em Berlim. Tal fórum foi criado por recomendação dos ministros da Fazenda do G-7 no seu relatório da Cúpula do G-8 de Colônia, de junho de 1999, sobre o reforço da arquitetura financeira internacional e em resposta à crise financeira asiática e latino-americana de 1997 e 1998. Naquele momento, reconhecia-se a necessidade da inclusão dos países emergentes mais importantes como parceiros na governança econômica global⁹. O encontro de Berlim estabeleceu um compromisso dos membros do G-20 em torno do cumprimento de códigos e padrões internacionalmente aceitos, definidos pelo FMI, Banco Mundial e outras organizações relevantes, que visavam fortalecer os sistemas financeiros nacionais.

De acordo com John Kirton¹⁰, as reuniões do G-20 em nível ministerial e de cúpula poderiam ser divididas em fases distintas. A primeira, entre dezembro de 1999 e outubro de 2008, de reuniões dos ministros de Finanças e de presidentes dos Bancos Centrais do G-20, que, como visto, depois continuaram

9. P.I. Hajnal: ob. cit.

10. J.J. Kirton: *China's G20 Leadership*, Routledge, Londres-Nova York, 2016.



em paralelo às Cúpulas de Líderes. Essa primeira década dos anos 2000, em que as reuniões do G-20 aconteceram em nível ministerial, foi fundamental para entrelaçar a Trilha de Finanças à estrutura do G-20¹¹. A segunda, entre novembro de 2008 e outubro de 2009, com o início das Cúpulas de Líderes. A terceira, entre setembro de 2009 e outubro de 2010, com um novo enquadramento para a relação G-8/G-20 a partir da Cúpula de Pittsburgh, quando os líderes declararam que o G-20 seria o principal fórum para a cooperação econômica internacional. A quarta, entre novembro de 2010 e março de 2014, com a inclusão na Cúpula de Seul do tema «desenvolvimento» na agenda, marcando o início da expansão do foco até então estritamente econômico e financeiro do G-20. A quinta, de março de 2014 até o presente, quando, com a suspensão da Rússia como membro do G-8, este último reverteu para o G-7, alterando a dinâmica da relação G-7/G-20.

Com a elevação ao nível de cúpula em 2008, o G-20 tornou-se um processo de duas vias, com uma Trilha de Sherpas estabelecida ao lado da Trilha de Finanças.

Com a elevação ao nível de cúpula em 2008, o G-20 tornou-se um processo de duas vias, com uma Trilha de Sherpas estabelecida ao lado da Trilha de Finanças

Coordenada pelas chancelarias dos membros e composta por diferentes ministérios a depender do tema de cada grupo de trabalho, a via Sherpas lida com questões não cobertas pela via financeira. Os sherpas supervisionam as negociações, discutem os pontos que formam a agenda da Cúpula e coordenam a maior parte do trabalho do encontro de líderes. Já a Trilha de Finanças trata de assuntos macroeconômicos estratégicos e é comandada pelos ministros de Finanças e presidentes dos Bancos Centrais

dos países do G-20. Esta tem sido fundamental na orquestração de acordos sobre uma gama de medidas regulatórias e de coordenação de políticas macroeconômicas que foram posteriormente adotadas por órgãos como o Comitê de Basileia ou mesmo a UE, e que, eventualmente, tomaram a forma de leis nacionais¹².

Ao longo dos anos, a economia global e a regulação financeira permaneceram como as principais agendas da Trilha de Finanças. No entanto, cada Presidência acrescentou novas ideias em torno de temas como finanças internacionais, despesas em infraestruturas, financiamento climático, agendas fiscais, entre outros. Segundo pesquisa de Saon Ray et al.¹³, até 2023, as quatro agendas centrais que foram discutidas 14 vezes incluem: (a) a economia

11. S. Ray, Samridhi Jain, Vasundhara Thakur e Smita Miglani: *Global Cooperation and G-20: Role of Finance Track*, Singapore, Springer, 2023.

12. Ibid.

13. Ibid.

global, as políticas fiscais e monetárias; (b) as instituições financeiras internacionais; (c) a reforma e regulamentação do setor financeiro; e (d) tributação internacional. Outros temas foram discutidos de oito a treze vezes e incluem: (a) investimentos e gastos em infraestrutura; (b) flexibilidade cambial; (c) mudanças climáticas; (d) reformas estruturais; (e) inclusão financeira; (f) redução dos desequilíbrios; e (g) redes de segurança financeira globais.

Para tratar das questões específicas a cada área, o G-20 conta nas duas trilhas com diferentes grupos de trabalho. Formados por representantes dos governos dos países membros, bem como dos países e organizações internacionais convidados, os grupos de trabalho temáticos se reúnem regularmente e fornecem análises, recomendações e propostas que podem ser consideradas pelos líderes do G-20. A Trilha de Sherpas é composta atualmente por 15 grupos de trabalho (Agricultura, Anticorrupção, Comércio e Investimentos, Cultura, Desenvolvimento, Economia Digital, Educação, Empoderamento de Mulheres, Pesquisa e Inovação, Sustentabilidade Ambiental e Climática, Trabalho, Transições Energéticas, Redução de Riscos de Desastres, Turismo e Saúde), duas forças-tarefa (Mobilização Global contra a Mudança do Clima e Aliança Global contra a Fome e a Pobreza) e uma Iniciativa (Bioeconomia). Já a Trilha de Finanças conta com sete grupos técnicos (Assuntos do Setor Financeiro, Arquitetura Financeira Internacional, Economia Global, Finanças Sustentáveis, Inclusão Financeira, Infraestrutura e Tributação Internacional), além de uma força-tarefa (Força-tarefa Conjunta de Finanças e Saúde)¹⁴.

Há fortes elementos de continuidade entre os grupos de trabalho no processo de alternância das presidências. Primeiro, em conjunto com a Presidência, na Trilha de Finanças, os papéis de copresidentes de cada grupo são muito definidores na construção das prioridades. Muda-se a Presidência e a Troika, mas os copresidentes permanecem, oferecendo suporte técnico e apoio político à nova presidência, mas também, a depender do contexto do grupo, exercendo um potencial controle sobre a agenda. Segundo, é muito difícil eliminar um grupo de trabalho criado anteriormente. Ganha-se espaço para inovar institucionalmente, mas as presidências precisam dar seguimento ao legado dos grupos, com uma carga de trabalho já em andamento que não se consegue mudar completamente¹⁵. Além da agenda de prioridades definida ano a ano, diversos grupos de trabalho contam com roteiros e planos de trabalho que se estendem ao longo de diferentes presidências.

14. V. «Trilhas de Sherpas e de Finanças: saiba como os temas do G20 são debatidos» em <www.g20.org/pt-br/trilhas>.

15. «O Brasil no G20 | Entrevista - Embaixador Carlos Márcio Cozendey», Fundação Alexandre de Gusmão em *YouTube*, 20/2/2024, disponível em <<https://youtu.be/LAal3ewaywY?si=1nz94hpj9o3d3ls7>>.

Novos atores entram em cena

Pensando na natureza do G-20, Andrew Cooper¹⁶ aponta diferentes fases de transformação do grupo que o teriam desviado da sua função de concertação desempenhada durante os períodos iniciais de gestão de crises entre 2008 e 2010, com uma forma altamente restritiva, centrada no Estado, nas cúpulas de Washington, Londres e Pittsburg. Segundo o autor, em seguida, entre 2010 e 2013, o G-20 teria caminhado para um modo plurilateral de governança, com a inclusão, ainda que controlada, tanto de novas áreas temáticas quanto de tipos de atores a serem envolvidos no processo. Por fim, a partir de 2014, o grupo teria se consolidado como um centro híbrido e ponto focal orientado para formação de redes.

A expansão da agenda política do G-20 desde 2010 foi simultaneamente uma consequência e uma causa da descentralização da autoridade, uma vez

A expansão da agenda política do G-20 desde 2010 foi simultaneamente uma consequência e uma causa da descentralização da autoridade

que questões políticas mais amplas envolveram mais atores, ao mesmo tempo em que a diversificação das partes interessadas do grupo alargou ainda mais a agenda¹⁷. A expansão horizontal e vertical do G-20 colocou em jogo uma série de atores, incluindo representantes de organizações internacionais, convidados especiais, grupos de trabalho, reuniões ministeriais e grupos de partes interessadas¹⁸.

Todavia, ainda que o papel dos Estados no G-20 já não seja mais exclusivo, as perspectivas e identidades específicas de cada país continuam a ser fundamentais, sobretudo nas comunicações e decisões de líderes e de ministros. A centralidade do Estado é um aspecto inerente ao G-20. São majoritariamente os membros e a Presidência que moldam a agenda e os resultados. Por exemplo, os processos de negociação dos *communiqués* baseiam-se sobretudo em posições específicas de cada país, em um exercício de compromisso entre os pontos de vista dos membros nos encontros de alto nível de representação política¹⁹.

Por outro lado, a relação do G-20 com as organizações internacionais passou de uma desconfiança inicial de que este pudesse minar o trabalho do sistema das Nações Unidas, em uma dinâmica de concorrência, a uma relação que se reforça mutuamente. Representantes das principais instituições internacionais,

16. A.F. Cooper: ob. cit., p. 507.

17. Jonathan Luckhurst: «Governance Networks Shaping the G-20 through Inclusivity Practices» em *South African Journal of International Affairs* vol. 26 Nº 4, 2019.

18. H. Dobson: ob. cit.

19. Ibid.

de natureza universal e regional, foram convidados para a Cúpula do G-20 desde seu início, assumem assentos nas reuniões ministeriais e são convidados nos grupos de trabalho das duas trilhas. Diferentes organizações internacionais são encarregadas a cada nova Presidência do G-20 de preparar estudos técnicos para as suas reuniões, ao mesmo tempo que também contribuem muito para a implementação do consenso entre os países do grupo²⁰.

O G-20 fez avanços substanciais no trabalho em rede por meio de diálogos estruturados com determinadas organizações da sociedade civil²¹. Passaram a existir os grupos de engajamento, que reúnem diferentes segmentos da sociedade civil hoje representados no C-20 (sociedade civil), no T-20 (*think tanks*), no Y-20 (juventude), no W-20 (mulheres), no L-20 (trabalho), no U-20 (cidades), no B-20 (business), no S-20 (ciências), no Startup20 (startups), no P-20 (parlamentos), no SAI-20 (tribunais de contas) e, nos mais novos, J-20 (cortes supremas) e O-20 (oceanos).

As prioridades da Presidência brasileira: temas e inovações institucionais

Ao definir a agenda e as prioridades da Presidência e da Cúpula, nenhum país anfitrião começa com uma tábula rasa. É esperado que as novas presidências levem adiante a agenda e os compromissos anteriores, em especial aqueles que não possam ser implementados integralmente em um único ano. No entanto, para cada nova Presidência do G-20 existe uma medida de autoridade discricionária para interpretar e reinterpretar os resultados anteriores, do mesmo modo como se coloca também a liberdade para decidir onde, como e as razões para adicionar novos itens²². Os países buscam se valer do G-20 para apresentar suas perspectivas sobre os principais temas da agenda global, dialogando com os seus interesses estratégicos domésticos.

O Brasil assumiu a Presidência rotativa do G-20 pelo período de um ano a partir do início de dezembro de 2023, ocupando a posição depois da Presidência da Índia durante 2023. É a primeira vez que o país cumpre o papel nesse formato. Havia presidido o G-20 em 2008, porém em um momento no qual o evento ainda se dava no nível ministerial. O Estado brasileiro detém a responsabilidade de organizar as reuniões técnicas e as conferências ministeriais que culminarão na 19ª Cúpula do G-20, em novembro de 2024, no Rio

20. Jiejun Zhu: «G20 Institutional Transition and Global Tax Governance» em *The Pacific Review* vol. 29 Nº 3, 2016.

21. A. Cooper: ob. cit., p. 507.

22. Gregory T. Chin e H. Dobson: «China's Presidency of the G20 Hangzhou: On Global Leadership and Strategy» em *Global Summitry* vol. 1 Nº 2, 2015.

de Janeiro. No total, serão mais de 130 reuniões e eventos durante o mandato brasileiro, em 15 diferentes cidades brasileiras.

Nesse papel, o país pôde alinhar os trabalhos do G-20 em torno de temas historicamente vinculados às prioridades da política externa brasileira. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou a busca de uma «nova globalização que combata as disparidades» como objetivo central que guiará toda a Presidência brasileira, estruturada em torno de três eixos: a inclusão social e o combate à fome e à pobreza; a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica e ambiental, e as transições energéticas; e a reforma das instituições de governança global²³. Para reforçar as três prioridades estabelecidas em torno da pobreza, do clima e da governança, o país também incluiu dois objetivos institucionais para a sua Presidência: «a maior articulação entre as trilhas de Sherpas e de Finanças e o fortalecimento da participação da sociedade civil nos debates do grupo»²⁴. Já em dezembro de 2023, entre os encontros da Trilha de Sherpas nos dias 11 e 12, e da Trilha de Finanças nos dias 14 e 15, o Brasil inovou ao realizar uma reunião conjunta das duas trilhas no dia 13 a partir de elementos transversais entre suas agendas. O encontro entre as trilhas que acontecia somente na Cúpula de Líderes foi antecipado de forma inédita pela Presidência brasileira.

A partir das prioridades escolhidas, no primeiro eixo, a Presidência brasileira propôs a criação de uma Força-Tarefa para Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, com a proposição de uma aliança com «um pilar de compromissos nacionais, que impulsionará um conjunto de políticas públicas de efetividade já testada; um pilar financeiro, que mobilizará recursos internos e externos para o financiamento dessas políticas; e um pilar de apoio técnico, que difundirá boas práticas e incentivará a cooperação Sul-Sul»²⁵.

Com o segundo eixo, o objetivo é garantir que as transformações da sociedade, com a descarbonização da economia global e a revolução digital, resultem em bem-estar social, prosperidade econômica e sustentabilidade ambiental para todos. Para tanto, foi proposta a criação de uma Força-Tarefa para a Mobilização contra a Mudança do Clima, com o foco na «promoção de planos nacionais de transformação ecológica, que levem em conta o impacto do aquecimento global sobre os mais vulneráveis»²⁶. A estruturação da agenda do G-20 considera também os planos para a COP30, a ser realizada em 2025, em Belém, e a intenção de que os países adotem nessa oportunidade contribuições nacionalmente determinadas (NDC, na sigla em inglês)

23. «Precisamos de uma nova globalização que combata as disparidades», defende Lula» em *G20 Brasil 2024*, 13/12/2023, disponível em <www.g20.org/>.

24. M.C. Lyrio e K.D. da Silva Ponte: ob. cit.

25. «Precisamos de uma nova globalização que combata as disparidades», defende Lula», cit.

26. Ibid.

mais ambiciosas, acompanhadas dos meios de implementação adequados. Na perspectiva do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, a criação das duas forças-tarefas, para o combate à fome e para o combate à mudança climática, representa «um apelo a um G-20 unido e ao alinhamento de recursos no nível de ambição esperado pelos nossos líderes» e uma «chance de reconectar o Sul e o Norte globais em torno de uma agenda positiva de transformação social, econômica e ecológica»²⁷.

Por fim, no terceiro eixo, a Presidência brasileira procurará enfrentar com seriedade o debate sobre o anacronismo das instituições de governança global e sua baixa representatividade.

No que diz respeito à sociedade civil, o presidente Lula anunciou o G-20 Social na 18ª Cúpula do G-20, em Nova Délhi, momento em que o Brasil assumiu simbolicamente a Presidência do bloco. O objetivo do G-20 Social é ampliar a participação de atores não-governamentais nas atividades e nos processos decisórios do G-20. Além das atividades desenvolvidas pelos grupos de engajamento, o G-20 Social tem procurado desenvolver iniciativas e eventos com vistas à coordenação de diálogos entre os grupos de engajamento, e à expansão da base social em torno do grupo, com a aproximação de movimentos populares, organizações não-governamentais e redes internacionais²⁸.

Para colocar em marcha o G-20 Social na Trilha de Finanças, foi estruturada uma equipe técnica no Ministério da Fazenda e definida uma estratégia de realizar encontros e debates em torno das prioridades brasileiras de forma a estabelecer um canal de diálogo entre os negociadores brasileiros e a sociedade civil global. Com o objetivo de possibilitar maior engajamento e participação social, as propostas de atividades contam com metodologias que procuram garantir transparência e, ao mesmo, espaço de escuta e abertura a contribuições da sociedade civil. Os temas tratados encontram correspondência com as questões centrais da Presidência brasileira: desigualdades, tributação internacional, transição justa, dívida e reforma da governança global²⁹.

Tanto a Trilha de Sherpas quanto a Trilha de Finanças organizaram sessões nas reuniões dos vice-ministros para que os grupos de engajamento en-

O presidente Lula anunciou o G-20 Social na 18ª Cúpula do G-20, em Nova Délhi, momento em que o Brasil assumiu simbolicamente a Presidência do bloco

27. «Queremos melhorar fluxos financeiros para países que mais necessitam», defende Haddad» em *G20 Brasil 2024*, 14/12/2023, disponível em <www.g20.org/>.

28. V. «G20 Social» em *G20 Brasil 2024*, disponível em <www.g20.org/>.

29. Os documentos e vídeos das atividades podem ser encontrados no site do G-20, <www.g20.org/pt-br/g20-social/g20-social-na-trilha-de-financas>.

tregassem as propostas elaboradas ao longo do primeiro semestre pelos seus grupos de trabalhos e forças-tarefas. As sessões foram realizadas em julho de 2024, de modo a garantir tempo suficiente para que os estudos possam ser potencialmente considerados no contexto das negociações em torno das declarações finais, em novembro. Organizados pela primeira vez nesse formato, os encontros procuraram oferecer um espaço efetivo de diálogo e incidência dos grupos de engajamento ao equalizar seu calendário de entregas à agenda das trilhas do G-20. Até então, os documentos resultantes das atividades de alguns dos grupos de engajamento costumavam ser apresentados ao final de cada presidência, no contexto da Cúpula de Líderes.

Por fim, a Secretaria Geral da Presidência criou um Comitê organizador paritário com seis membros dos governos (dois da Secretaria Geral da Presidência – Secretário Nacional de Participação Social, e Chefe da Assessoria Internacionais da Presidência; Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Cultura; e a Secretaria de Comunicação Social) e cinco movimentos populares e uma central sindical da base de apoio do governo (Central Única dos Trabalhadores, CUT; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MST; Associação dos Povos indígenas do Brasil, API; Coalizão Negra por Direitos; e Marcha Mundial das Mulheres, MMM) para a construção da Cúpula Social em novembro. O objetivo é construir um grande encontro da sociedade civil global no Rio de Janeiro, quatro dias antes do início da Cúpula dos Líderes. Durante os dias 14 e 16 de novembro, o Rio de Janeiro receberá milhares de cidadãos e cidadãs do mundo que poderão realizar atividades autogestionadas, participar de feiras solidárias, debates e plenárias em torno das prioridades da Presidência brasileira do G-20.

O G-20 como um fórum transversal e com participação social?

Em face do protagonismo que o G-20 assumiu e considerando sua natureza informal e flexível, não há surpresas na extensão dos debates sobre o efetivo papel do grupo na governança global e sua falta de *accountability*, a começar pelo seu número limitado de membros e pela ausência de processos regulares de análise dos documentos e declarações de presidências anteriores. De um lado, sob uma perspectiva crítica em relação as suas deliberações, o grupo teria se mantido como um produto da atual ordem econômica internacional, um instrumento para promover um amplo debate sobre a interação entre os mercados globais e os Estados-nações, e colocar em prática políticas neoliberais³⁰. Voltando à vocação original do grupo, alguns analistas

30. P. Subacchi: ob. cit.

afirmam que o G-20 teria falhado em reformar de fato as instituições financeiras multilaterais e se tornado apenas uma plataforma para grandes declarações, com pouco impacto sobre a realidade³¹. Para outros, no que apontam para «um nível grande de ineficiência», as razões estariam no grau de formalização do grupo e no aumento do nível de foros³², bem como na expansão da agenda e nas dificuldades para controlá-la³³. Cada vez mais, os próprios membros do G-20 têm se referido à significativa expansão dos mandatos dos grupos de trabalho, com sobreposições de temas e complexificação do processo de tomada de decisões em torno da busca pelo consenso nas negociações.

Não obstante, o G-20 se tornou um espaço central de diálogo que permite justamente a ampliação das áreas e do alcance do seu consenso³⁴. Dentro de suas características atuais, o grupo, direta ou indiretamente, consegue informar e envolver ativamente a sua governança ao atravessar de forma transversal diversas arquiteturas de governança global ao mesmo tempo³⁵. As várias «iterações do sistema G» apareceram como respostas, sob a forma de estruturas alternativas de governança global informal, às principais crises da economia global e um reconhecimento de que os modos existentes de governança global demandavam maior coordenação³⁶. O G-20 encontra a sua força na capacidade que demonstra em produzir amplas mensagens políticas que podem dirigir a prática política dos Estados, das organizações internacionais e de setores da sociedade civil global.

Nessa perspectiva, a Presidência brasileira, em especial na Trilha de Finanças, tem procurado estabelecer algumas inovações como legado para o grupo. Primeiro, a agenda da Presidência colocou o endereçamento do combate às desigualdades como centro das políticas macroeconômicas, com a busca da garantia de criação de espaço

A Presidência brasileira, em especial na Trilha de Finanças, tem procurado estabelecer algumas inovações como legado para o grupo

31. M.C. Lyrio e K.D. da Silva Pontes: ob. cit.

32. «Curso - O Brasil no G20 | Entrevista - Embaixador Marcos Caramuru», Fundação Alexandre de Gusmão em *YouTube*, 20/2/2024, disponível em <<https://youtu.be/UZHPIVDDOUA?si=z1kcfqsvyogFGj8U>>.

33. «Curso - O Brasil no G20 | Entrevista - Embaixador Ronaldo Costa Filho», Fundação Alexandre de Gusmão em *YouTube*, 20/2/2024, disponível em <<https://youtu.be/Gt1p1yte7TW?si=PBsgC-yUXv4ok5Ba>>.

34. M.C. Lyrio e K.D. da Silva Pontes: ob. cit.

35. A.F. Cooper: ob. cit.

36. Steven Slaughter: «Global Informalism and the G20» em *Journal of International Relations and Development* vol. 24, 2020.

fiscal; pautou a proposta de tributação das grandes fortunas, com a aprovação da Declaração Ministerial do G-20 sobre Cooperação Tributária Internacional na terceira Reunião Ministros de Finanças e de Presidentes dos Bancos Centrais do G-20, em julho; e consolidou a questão climática como um tema transversal ao grupo³⁷. Institucionalmente, a realização das forças-tarefas que reúnem as duas trilhas denota o reconhecimento da transversalidade dos temas e da importância da atuação coordenada entre a Trilha de Finanças e a Trilha de Sherpas, e sinaliza para as próximas presidências a necessidade de debates e propostas interligadas pelas questões econômicas, ambientais, políticas e sociais. Por fim, se mantida, a participação social como elemento prioritário poderá induzir a maior transparência e pluralidade, dando seguimento a iniciativas como a Cúpula Social, as sessões de entrega dos documentos e propostas da sociedade civil para os Sherpas e vice-ministros das duas trilhas, e a estruturação de equipes específicas na Presidência que atuem como canais de comunicação entre os grupos de engajamento e outros atores sociais. ☐

37. «The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation», 26/7/2024, e «Third G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting (FMCBG) Communiqué», 26/7/2024, ambas disponíveis em <www.gov.br/>.

Brasil, o multilateralismo e a reforma do Conselho de Segurança da ONU

Antonio Jorge Ramalho

O multilateralismo parece inscrito no DNA da diplomacia brasileira desde os seus primórdios como país independente. O «regresso» do país ao cenário internacional, após a gestão bolsonarista, ocorre em um mundo cheio de perigos e incertezas, no qual a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas é uma das tarefas pendentes para enfrentar os atuais desafios.

O Brasil voltou! Essa expressão marcou o início da terceira administração de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023. Marcou também forte contraste com a desastrosa condução da política externa brasileira durante a gestão Bolsonaro. Desastrosa, a gestão de Jair Bolsonaro foi uma espécie de parênteses agressivo, isolacionista e inconsequente¹ em uma política exterior caracterizada pelo profissionalismo pragmático e pelo respeito ao direito internacional nos últimos dois séculos, desde a independência do Brasil.

Antonio Jorge Ramalho: é professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB). Desempenhou funções de assessoria e gestão nos Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores e da Educação, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Implantou e dirigiu o Centro de Estudos Brasileiros no Haiti e a Escola de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Sua produção concentra-se em temas de segurança internacional, defesa nacional e política externa.

Palavras-chave: multilateralismo, Conselho de Segurança, Organização das Nações Unidas (ONU), Brasil.

Nota: tradução: Luiz Barucke.

1. Miriam Gomes Saraiva y Felipe Leal Albuquerque: «Como mudar uma política externa? Reflexão sobre mudança em política externa durante o governo Bolsonaro» em *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* Nº 1, 1-3/2022.

Esse retorno gera grandes expectativas e enfrenta relevantes desafios diplomáticos. O mundo tornou-se mais complexo e conflituoso, e o espaço de atuação política reduziu-se substancialmente². Emergiram, nesse contexto, dúvidas sobre interesses, capacidades e possíveis alianças do país no cenário internacional.

O Brasil defende um ambiente internacional pautado mais por normas do que pela força. Demonstrou isso com sua criativa e equilibrada atuação na Presidência do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2023, face ao ataque terrorista do Hamas a Israel e à violenta reação israelense em Gaza. Um mundo baseado em normas, a solução pacífica de conflitos e a defesa do multilateralismo interessam a um país em desenvolvimento com grandes desafios socioeconômicos internos e escassas capacidades militares.

O Brasil compreendeu isso desde sempre; a concertação diplomática marcou sua política externa e ajudou a construir a identidade do país no cenário internacional. A primeira decisão de José Bonifácio, o primeiro chanceler brasileiro, foi propor às Províncias Unidas do Rio da Prata uma confederação para estabelecer com outros governos da América espanhola uma «aliança ofensiva e defensiva», reconhecendo-se mutuamente suas independências com o fim de evitar as tradicionais políticas das potências europeias acostumadas a dividir para governar. Por mais de uma década, o Brasil havia sido o centro do Império português e, desde 1815, parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Independente em 1822, o país nasceu com ampla visão e capacidade de atuar no ambiente internacional. Sua «vocação multilateral» baseia-se na combinação da vontade de participar de modo determinado nas decisões globais e no *savoir-faire* para fazê-lo³.

Em outras palavras, se o Brasil «voltou», foi para defender o multilateralismo. Há boas razões para isso. Urge reformar o multilateralismo no cenário internacional contemporâneo, particularmente o Conselho de Segurança. Essas razões serão abordadas na próxima se o, seguida do exame dessa voca o nacional de uma perspectiva histórica, que realça suas características permanentes. Uma breve conclusão destaca os desafios da atual a o exterior brasileira na promo o do multilateralismo.

2. Rubens Ricupero: «A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos» em *CEBRI-Revista. Brazilian Journal of International Affairs* N  9, 1-3/2024.

3. Gelson Fonseca Jr.: «O Brasil e o multilateralismo no p s-1945» em Eduardo Uziel, Maria Luisa Escorel de Moraes e Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura (orgs.): *O Brasil e as Na es Unidas: 70 anos*, FUNAG, Brasília, 2015.

O multilateralismo em crise

O multilateralismo enfrenta grave crise. O sistema criado em São Francisco e Bretton Woods enfrenta o dilema «reforma ou ruptura»⁴. Está claro que o mundo se tornou multipolar, mas ainda se ignora a dinâmica dessa multipolaridade. Sabe-se, no entanto, que a alternativa ao multilateralismo é a força. É insensato pretender governar pela força um mundo marcado por concorrência entre grandes potências, crescente volatilidade, amplo acesso a tecnologias disruptivas e profunda interdependência em meio a múltiplas crises. Os riscos de fazê-lo não são razoáveis. Fortalecer o multilateralismo é, pois, relevante. A possível contribuição brasileira ao seu aperfeiçoamento sobressai nesse contexto.

Está claro que o mundo se tornou multipolar, mas ainda se ignora a dinâmica dessa multipolaridade

Em um mundo perigoso, tendente ao conflito, importantes atores estatais possuem armas de destruição em massa e mostram-se dispostos a usá-las. Recursos de poder redistribuem-se aceleradamente entre eles, gerando instabilidade. As estruturas de governança global estabelecidas desde 1945 sofrem progressiva erosão em seus pressupostos (legitimidade e efetividade), mas ainda não se sabe o que virá: instituições concorrentes as substituirão ou o mundo retornará a um ambiente hobbesiano?

Os fatores de transformação são diversos. As inovações tecnológicas apresentam ao mundo mudanças potencialmente disruptivas nas capacidades militares dos Estados. Por exemplo, a hipervelocidade pode tornar sofisticados sistemas de defesa anti-aérea obsoletos num átimo. Superado um limite tecnológico, a computação quântica poderá anular os mais avançados sistemas de criptografia. A inteligência artificial embarcada em veículos não tripulados, aéreos ou submarinos já supera a perícia humana no combate, redefinindo os aparatos de força e os tempos de seu emprego. E essas evoluções ocorrem em um ambiente sem regras.

Os Estados precisam redefinir seus projetos de força; as Forças Armadas carecem de novas estruturas organizacionais, mas não sabem que modelo adotar. A Guerra Fria marcou-se pela consolidação da economia industrial, em parte graças à transferência de inovações dos setores espacial e armamentista para a indústria civil. Na economia do pós-Guerra Fria, a informação é o elemento mais relevante e a transferência dá-se no sentido inverso, isto é, do setor civil para o militar. Esse processo também redistribui poder dos Estados para organizações privadas e indivíduos, tornando o mundo mais complexo, fluido e acelerado.

4. «UN Secretary-General Addresses General Debate, 78th Session», 9/9/2023, disponível em <www.youtube.com/watch?v=cJ_p43w81og>.

Como se vê cotidianamente na Ucrânia, em Gaza e no Iêmen, indivíduos criativos combinam produtos comerciais comprados na internet por centenas de dólares estadunidenses para construir equipamentos capazes de destruir modernos sistemas de armas desenvolvidos ao longo de décadas por centenas

**Inovações
tecnológicas e
globalização
mudaram
profundamente
a base logística
de defesa e a
economia dos
conflitos armados**

de milhões de dólares. Um *drone* comercial com carga explosiva pode funcionar como um míssil, destruindo um carro de combate de milhões de dólares. Um cidadão com um *smartphone* transforma-se em informante ou em combatente. Inovações tecnológicas e globalização mudaram profundamente a base logística de defesa e a economia dos conflitos armados.

Trata-se também de um mundo marcado pela crescente participação de atores não estatais nas dinâmicas de poder global mediante inovações que favorecem sua atuação em escala global, em concorrência com os governos dos Estados nacionais. A guerra na Ucrânia ilustra o quanto um Estado pode se tornar dependente do setor privado, a começar por suas comunicações estratégicas.

Apesar dos conflitos, as economias seguem integradas, os fluxos de informação e de ativos financeiros mantêm os mercados funcionando de modo ininterrupto, e as organizações criminosas traficam armas, drogas, pessoas e biodiversidade em escala global, valendo-se da lavagem de dinheiro e da corrupção, refugiando-se em paraísos fiscais e na dimensão intangível do ciberespaço. Economias e sociedades interdependentes carecem de governança eficaz. Os governos não protegem os cidadãos da fome, do medo e da violência. E o Conselho de Segurança da ONU não assegura a paz e a segurança no âmbito internacional.

Esse diagnóstico não é novo. Há 20 anos, quase se conseguiu realizar reforma significativa do Conselho de Segurança. A partir de uma agenda proposta pelo relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, *A More Secure World - Our Shared Responsibility*⁵, um longo processo de negociação estabeleceu bases para uma reforma capaz de aperfeiçoar o multilateralismo. Houve esperança. A ONU fazia 60 anos, os Estados Unidos apoiaram a inclusão permanente da Alemanha e do Japão no Conselho de Segurança, a agenda liberal incorporou-se aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), legitimando-se internacionalmente.

Os genocídios de Ruanda e Srebrenica, bem como o fracasso em consolidar regimes internacionais nas conferências da década de 1990, forçaram um

5. ONU: *A More Secure World - Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004.

diálogo maduro sobre as responsabilidades compartilhadas e a necessidade de conciliar segurança humana e segurança nacional. Para além dos ODM – substituídos pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) –, implementaram-se operações de paz robustas, justificadas pela Responsabilidade de Proteger (ONU, 2005) aprovada na Assembleia Geral da ONU em 2005. Por sua vez, o sucesso da experiência em Timor Leste alimentou esperanças de que seria possível apostar na capacidade da ONU de promover mudanças substanciais mediante esforços diplomáticos⁶.

Finalmente, discutia-se seriamente uma possível reforma do Conselho de Segurança, em especial quando Brasil, Índia, Alemanha e Japão se associaram na constituição do G-4, em estreita articulação com a União Africana, visando ampliar a legitimidade de um suposto Conselho de Segurança reformado. Poucos anos depois, a França e o Reino Unido apoiaram explicitamente essa reforma, presumindo que a inclusão do G-4 poderia tornar a governança internacional mais eficaz.

A reforma não ocorreu, mas firmou-se o argumento de compartilhar responsabilidades para produzir um mundo mais seguro. O relatório sintetizou avanços relativos à agenda de reforma da ONU e consolidou o diagnóstico de um mundo profundamente interdependente e carente de instâncias de governabilidade eficazes e legítimas. Reconheceu, ainda, a necessidade de enfrentar ameaças e vulnerabilidades de modo simultâneo e sinérgico nos âmbitos global, regional e nacional, compartilhando responsabilidades entre países ricos e pobres, fracos e poderosos, já que ameaças terroristas, sanitárias (15 anos antes da pandemia de covid-19) e ambientais afetam a todos indiscriminadamente. Por fim, o relatório destacou o vínculo entre segurança e desenvolvimento: sem esperança no futuro, os povos dos países pobres tendem a emigrar para os países mais desenvolvidos e tornam-se mais vulneráveis a organizações criminosas transnacionais.

Eis o mundo em que vivemos hoje. É dele que fala a política externa brasileira. O vínculo entre segurança e desenvolvimento está presente nos discursos brasileiros de abertura da Assembleia Geral da ONU pelo menos desde 1960, complementando a crítica ao aumento da desigualdade denunciada em 1952⁷.

Os dilemas de um mundo interdependente, sem governança legítima e eficaz, impõem refundar o multilateralismo. É preciso concretizar a agenda política presente nos ODS no tocante à segurança humana e evitar conflitos armados entre grandes potências em prol da segurança nacional. A agenda existe, mas falta apoio político às estruturas de governança: o orçamento da

6. A Missão Integrada das Nações Unidas em Timor Leste foi enviada em 2006 para dar resposta à grave crise política e humanitária surgida no país entre abril e maio daquele ano.

7. Luis Felipe de Seixas Corrêa: *Brazil in the United Nations*, FUNAG, Brasília, 2013.

Secretaria da ONU em 2024 foi de 3,59 bilhões de dólares estadunidenses⁸; em contraste, os gastos militares mundiais atingiram a cifra de 2,44 trilhões de dólares em 2023⁹.

Os conflitos se multiplicaram nos últimos 20 anos. O mundo se tornou mais perigoso. Fracassou a tentativa de transformar a Rússia em parceira estratégica da União Europeia, algo antes considerado «a tarefa mais importante, mais urgente e mais desafiadora enfrentada pela UE no início do século XXI»¹⁰. A ideia de construir a paz baseada na economia e na infraestrutura fracassou. A invasão da Geórgia, em 2008, e a guerra na Ucrânia (2014 e 2022) esclareceram os termos da relação com a Rússia. Paradoxalmente, isso contribuiu para fortalecer a UE, apesar do Brexit (2017-2020).

O problema não se limita à Europa. A «guerra contra o terror» gerou mortes e desordens políticas. A «guerra contra as drogas» fomenta a expansão do crime internacional organizado. Às guerras na Síria, Iêmen, Ucrânia e Gaza somam-se conflitos no Sahel e em outras regiões africanas. A proliferação nuclear aumentou, materializando-se em corridas armamentistas no Oriente Médio e na Ásia. A humanidade compartilha vulnerabilidades associadas a mudanças climáticas, pandemias e crises sistêmicas. Em suma, o mundo tornou-se mais violento, instável e perigoso.

O progressivo abandono das estruturas de governabilidade «liberais» pelos EUA completa o quadro, particularmente quando se considera a ascensão da China. Para alguns, trata-se de uma potencial nova Guerra Fria¹¹. A reação agressiva de Trump à ascensão chinesa – agora um tema bipartidário – mudou a política exterior dos EUA, que substituiu a projeção de poder estrutural no longo prazo por um modelo transacional de curto prazo. Um eventual segundo mandato de Trump seria mais mercantilista e inconsequente. Tenderá a reproduzir o período entreguerras no século XX. Neste contexto, os europeus se surpreenderam com o que consideraram o «retorno da geopolítica». Talvez pelo sucesso do seu processo de integração, que proporcionou à Europa a experiência única de sete décadas sem uma grande guerra, foi possível sonhar com um novo padrão nas relações internacionais. Um sonho ingênuo e

8. «El precio de la paz y el desarrollo: ¿Cómo se financia la ONU?» em *Noticias ONU*, 4/1/2024.

9. Nan Tian, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang e Lorenzo Scarazzato: «Trends in World Military Expenditure 2023», Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Estocolmo, 4/2024.

10. Javier Solana: «The EU-Russia Strategic Partnership: Speech by the High Representative Designate of the European Union For Common Foreign and Security Policy», 13/10/1999.

11. Barry Buzan: «A New Cold War? The Case for a General Concept» em *International Politics* vol. 61 Nº 2, 2024.

otimista: a *Realpolitik* e a geopolítica nunca deixaram de informar as estratégias das médias e grandes potências. O mundo já registra o maior número de conflitos desde 1945¹². A complexidade de cada um deles aponta para o risco de universalização.

Este é também um contexto marcado pela interdependência consolidada nas últimas décadas, que vincula economias e sociedades de maneira profunda e complexa, tornando-as mais vulneráveis¹³. Nem mesmo as sucessivas e diversas crises globais (financeira em 2008, militar em 2014, sanitária em 2019 e geopolítica em 2022) reduziram a interdependência. É certo que governos promovem tentativas de reorganização produtiva por meio de *nearshoring*¹⁴ e *friendly-shoring*¹⁵, mas isso parece afetar menos evolução das cadeias globais de valor do que as decisões isoladas de atores privados, motivados por processos de inovação.

Finalmente, o contexto atual é marcado pela necessidade de renovar as instituições globais para torná-las mais legítimas, eficazes e capazes de facilitar a solução pacífica de controvérsias. A reforma do Conselho de Segurança torna-se cada vez mais premente devido à relevância dos temas de segurança. A existência de armas de destruição em massa, especialmente a proliferação nuclear, a redução dos ciclos de inovação em armas convencionais (hipervelocidade, *drones*, computação quântica e guerra eletromagnética, entre outros instrumentos de proteção de força) e o advento da inteligência artificial destacam a importância de fortalecer o multilateralismo.

Para o Brasil, trata-se de retomar sua política exterior tradicional. A próxima seção caracteriza, em linhas gerais, o multilateralismo na política externa brasileira, com ênfase na pretensão de ocupar assento permanente em um Conselho de Segurança ampliado, mais legítimo e eficaz.

O multilateralismo na política externa brasileira

A vocação multilateral do Brasil fundamenta-se em três ideias centrais: sua identidade nacional, seus interesses como Estado soberano e suas necessidades como país em desenvolvimento. Essas ideias se referem a processos históricos influenciados mutuamente.

Talvez em decorrência da herança portuguesa, o Brasil tornou-se independente já se percebendo como ator global. Pelo menos desde o século XVII, as

12. Uppsala Conflict Data Program (UCDP), 7/2024.

13. Olivier Blanchard: «The Perfect Storm: Deglobalisation's Headwinds» em *AXA Investment Managers*, 22/7/2024.

14. Externalização de processos produtivos em países próximos, com frequência fronteiriços [N. do E.].

15. Decisão de produzir e se abastecer em países que são aliados geopolíticos [N. do E.].

elites locais participaram do comércio, da política e das guerras internacionais em defesa de seus próprios interesses, construindo uma ideia de Brasil no mundo. Seus movimentos por vezes coincidiam com os interesses da Coroa portuguesa, como foi a expulsão dos holandeses de Luanda por Salvador de Sá, em 1648 (financiada majoritariamente pela colônia), que iniciou a reconquista de Angola, concluída em 1685 em Ambuíla. Um século depois, Alexandre de Gusmão seria o principal defensor da causa de Portugal e do Brasil e dos interesses bem entendidos da América nesse debate (Tratado de Madri¹⁶), na opinião do José Maria da Silva Paranhos Junior, Barão do Rio Branco.

No início do século xx, Rio Branco aproveitaria o contexto internacional favorável a negociações diplomáticas para materializar em tratados os acertos políticos sobre as fronteiras brasileiras, estabelecendo com 10 vizinhos relações pacíficas e entendimentos duradouros sobre limites territoriais. Bem resolvida a relação com os vizinhos, Rio Branco associou a auto-imagem de um país com interesses globais à defesa do multilateralismo ao enviar o influente estadista brasileiro Ruy Barbosa à Segunda Conferência de Paz de Haia. Sua missão foi defender o princípio da igualdade entre os Estados soberanos; seu argumento, o de que a Justiça recíproca entre Estados grandes e pequenos é «o fundamento mais sólido das grandes amizades»¹⁷.

Em outras palavras, no início do século xx, o Brasil utilizou o multilateralismo e o direito internacional para se proteger das grandes potências e promover seus interesses, empregando argumentos legais típicos das democracias liberais. A analogia era clara: assim como nessas democracias os cidadãos devem ser tratados igualmente perante a lei, também aos Estados soberanos se aplica o princípio de igualdade de direitos perante o direito internacional.

No episódio em que a política exterior brasileira relativizou essa identidade global e a defesa do tratamento equânime dos Estados, o país encontrou fracasso e uma valiosa lição de princípios. O Brasil representou os Estados americanos na criação da Liga das Nações, integrando seu Conselho como membro temporário, juntamente com Bélgica, Grécia e Espanha. Após

16. Documento assinado por Fernando VI da Espanha e Juan V de Portugal em 13 de janeiro de 1750 para definir os limites entre seus respectivos territórios na do Sul [N. do E.].

17. «Actes et discours: de m. Ruy Barbosa», disponível em <<https://cuislandora.wrlc.org/islandora/object/lima%3A27262>>; Carlos Henrique Cardim: *A raiz das coisas. Rui Barbosa: O Brasil no mundo*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2007.

a inclusão da Alemanha no Conselho e seu fracasso em integrá-lo como membro permanente, o Brasil denunciou o tratado em 1928.

Enquanto isso, o país seguiu ativo em instâncias internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho e a Corte Internacional de Justiça, utilizando os fóruns diplomáticos para defender seus interesses. Por ter participado das duas grandes guerras do século xx em defesa do Ocidente, o Brasil atuou como membro fundador das organizações criadas para coordenar a reconstrução da ordem internacional nos períodos subsequentes.

A retirada do apoio dos EUA à atribuição ao Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança tornou essa demanda uma «campanha permanente», enfatizando não somente o aspecto jurídico da igualdade dos Estados perante o direito internacional, mas também o vínculo entre a legitimidade das organizações internacionais e sua eficácia política¹⁸. Sem um assento permanente no Conselho de Segurança, o Brasil recebeu o privilégio de iniciar anualmente os debates na Assembleia Geral. Nessas ocasiões, o país destaca a importância de enfrentar conjuntamente desafios globais como a fome e o desenvolvimento socioeconômico, condições para a paz no cenário internacional.

Os exemplos são muitos. Em 1963, João Augusto de Araújo Castro afirmou a condição autônoma e independente do Brasil como instrumento de fortalecimento do sistema interamericano, um pilar da paz e da segurança internacional em defesa do desarmamento, do desenvolvimento e da descolonização¹⁹. Em 2023, o país demonstrou, na Presidência do Conselho de Segurança, capacidade de contornar a polarização que paralisa os membros permanentes desse organismo²⁰.

A defesa do multilateralismo funciona, pois, como instrumento de construção de uma liderança, por vezes questionada, que necessita reafirmar-se continuamente pela prestação de serviços a outros Estados. O Brasil vê-se como um país «não só disposto, mas também capaz de assumir maiores responsabilidades no âmbito da paz e da segurança internacionais»²¹.

Por sua vez, a ONU emerge como *locus* privilegiado e símbolo de um novo tempo, que o Brasil considera ter ajudado a construir com sangue e sabedoria, em defesa dos valores ocidentais, ao evitar que a América do Sul se inclinasse totalmente para o Eixo durante a Segunda Guerra Mundial.

18. João Augusto Costa Vargas: *Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*, FGV, Rio de Janeiro, 2011.

19. L.F. de Seixas Corrêa: ob. cit.

20. Marianna Albuquerque e Gustavo Sénéchal: «Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)» em *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* Nº 9, 1-3/2024.

21. «Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU», Ministério de Relações Exteriores, 30/9/2021.

A reforma do Conselho de Segurança vincula-se, assim, ao fortalecimento do multilateralismo de modo mais amplo, já que não se pode falar de paz e segurança sem promover o desenvolvimento socioeconômico global, reduzir as desigualdades entre os Estados e no seio das sociedades, e enfrentar de maneira coordenada as ameaças à vida na Terra, particularmente as resultantes das mudanças climáticas. Como afirma a ONU, compartilhamos responsabilidades. Portanto, segurança internacional e segurança humana estão intrinsecamente vinculadas, especialmente em um contexto de interdependência global, que só foi possível construir a partir dos valores liberais que informam o sistema multilateral criado depois de 1945.

No início do século XXI, o Brasil insistiu em fortalecer a Organização Mundial do Comércio (OMC) quando a China fomentava a Iniciativa do Cinturão e Rota e os EUA defendiam tratados multilaterais excludentes: o Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (TTP, na sigla em inglês) e a Associação Transatlântica para o Comércio e o Investimento (TTIP). O esforço foi insuficiente, porém válido. Com a paralisia das organizações internacionais frente a desafios diplomáticos ou socioeconômicos, o Brasil tenta construir consensos em fóruns de diálogo como o IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e o G-20, utilizando-os para apoiar as organizações estabelecidas²². Isso contribui para mantê-las vivas – ainda que debilitadas – e para reformá-las, legitimando e fortalecendo o multilateralismo no âmbito global. O Brasil faz isso por convicção e por interesse. Pragmaticamente, o país atua onde é possível e avança, nos fóruns disponíveis, uma agenda coerente com os 17 ODS. Por exemplo, na Presidência do G-20, o Brasil prioriza o combate à fome, à pobreza e à desigualdade, o desenvolvimento sustentável e a reforma da governança global²³.

Em síntese, a defesa do multilateralismo é, em parte, resultado da autoimagem brasileira como uma potência regional com interesses globais e vocação multilateral. Ela resulta também da experiência histórica de defesa de interesses nacionais em fóruns multinacionais, um acúmulo que funciona como ativo diplomático que permite ao país atuar no cenário internacional com iniciativas e propostas incompatíveis com as capacidades militares ou econômicas disponíveis.

22. A.J. Ramalho: «A presidência brasileira do G-20: credibilidade em favor da governança global para um futuro mais justo, próspero e sustentável», *Perspectiva*, Fundação Friedrich Ebert, São Paulo, 11/2023.

23. Ministério de Relações Exteriores: «Presidência brasileira do G-20», comunicado de imprensa, 1/12/2023.

Conclusão

Em um mundo profundamente interdependente, carente de governabilidade e em risco de colapso, a capacidade de concertar acordos diplomáticos é mais valiosa do que em ambientes estruturados, como foi o período da Guerra Fria. O Brasil acumulou experiência diplomática e legitimidade que o capacita a propor alternativas políticas a impasses que, sem solução pacífica, podem culminar em conflitos com consequências catastróficas.

Para além de um interesse tradicional de sua política exterior, defender o multilateralismo – e nele, a reforma do Conselho de Segurança –, essa defesa é também uma maneira de prestar serviços à comunidade internacional e, nesse papel, fortalecer-se como uma potência média dedicada a causas globais, as quais se vinculam a urgências socioeconômicas internas. Isso ocorre porque um mundo baseado em normas interessa a um país em desenvolvimento com grandes desafios internos e capacidades militares insuficientes.

O compromisso brasileiro com a solução pacífica de conflitos e com o multilateralismo marcou sua política externa desde sempre e é parte da própria identidade do país no cenário internacional. Por essa razão, e também por interesses políticos e econômicos, o Brasil voltou em defesa do multilateralismo. ☐

Lula 3.0 e as relações do Brasil com os Estados Unidos

Monica Hirst / Lia Valls Pereira

O governo de Lula 3.0 promoveu um retorno do Brasil à cena global e buscou reenquadrar a relação com os EUA. Houve uma nova sinergia presidencial entre Biden e Lula em função de suas agendas polarizadas internamente, mas essa aproximação não conduziu a uma transformação plena do relacionamento entre os dois países. Persistem diferenças em temas geopolíticos, incluindo o conflito Israel-Hamas. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU e o pragmatismo de suas relações comerciais com a China também são fontes de diferenças com Washington.

As relações com os Estados Unidos correspondem a um tema perene nos estudos das relações internacionais do Brasil. No plano real, trata-se de um vínculo destacado na história contemporânea da política externa brasileira, que atravessou etapas distintas de aproximação e esfriamento político. Este relacionamento também sofreu variações de conteúdo e peso relativo no âmbito econômico-comercial como reflexo da economia política internacional do país. O propósito deste texto será o de analisar este bilateralismo, no momento presente, a partir da interseção de dois processos simultâneos e vinculados

Monica Hirst: é doutora em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Foi professora visitante nas universidades de Stanford, Harvard, USP e UFSC. É consultora independente, docente na MEI/UTDT e pesquisadora-colaboradora do IESP/UERJ.

Lia Valls Pereira: é doutora pelo Instituto de Economia da UFRJ e Master of Philosophy in Economics pela Universidade de Cambridge. É chefe do Departamento de Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ e professora do Departamento de Relações Internacionais da UERJ. É pesquisadora associada da FGV e Senior Fellow do CEBRI, associada ao Núcleo sobre Multilateralismo.

Palavras-chave: política externa, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil, China, Estados Unidos.

entre si: de um lado, a transição da ordem internacional, que se vê acompanhada por tensões e incertezas e, de outro, o retorno do Brasil à cena internacional como poder emergente identificado com valores democráticos e uma governança mundial inclusiva. A partir da articulação entre ambos, procuraremos examinar de que forma se combinam a repetição de certas dinâmicas interativas bilaterais com novas agendas e desafios que impõem destreza e inovação no relacionamento entre os dois países.

O lugar de Washington na agenda interna/externa brasileira

A política externa foi um tema essencial no esforço de reconstrução e retomada do projeto democrático brasileiro, a partir de janeiro de 2023. Além de reverter o isolamento e o desprestígio internacional e regional que macularam a presença do país durante o quadriênio de gestão bolsonarista, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva procurou de imediato rever as prioridades internacionais do país e os laços bilaterais com relevância estratégica.

O relacionamento com os EUA foi um vínculo a merecer atenção destacada, primeiramente, pela necessidade de apagar o impacto deixado pela simbiose entre os projetos político-ideológicos dos governos de Donald Trump e Jair Bolsonaro e, em segundo lugar, pelo papel assumido por Washington no reconhecimento da confiabilidade do sistema eleitoral brasileiro e, portanto, da legitimidade política do novo governo de Lula da Silva – antes mesmo de sua inauguração¹.

Quando começa a gestão de Lula 3.0, observa-se uma justaposição entre duas veredas de relacionamento político, que, por sua vez, refletem as tensões entre projetos domésticos contrapostos em ambos os países. De um lado, prevalece uma conexão interdemocrática Brasil-EUA, já alimentada por interações entre setores parlamentares, movimentos sociais e segmentos acadêmicos-intelectuais. Estes vínculos foram reforçados durante os anos do governo de Bolsonaro. De outro, prosperam laços e lealdades entre grupos e lideranças da extrema direita organizada cuja atuação se viu fortalecida a partir da chegada de Trump à Casa Branca em 2016. Esta dinâmica dual revela um jogo de reflexos entre os processos de polarização política no seio das sociedades americana e brasileira com incidência no vínculo bilateral.

1. Ver M. Hirst e L.V. Pereira: «Making Sense of US-Brazil Relations under Bolsonaro» em *Latin American Policy*, 13/10/2023; Cristina Soreanu Pecequilo: «EUA e Brasil nos governos Lula (2003-2010, 2023-atual): reflexões sobre uma parceria» em Fernanda Pertinã Magnota (org.): *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*, FUNAG, Brasília, 2024.

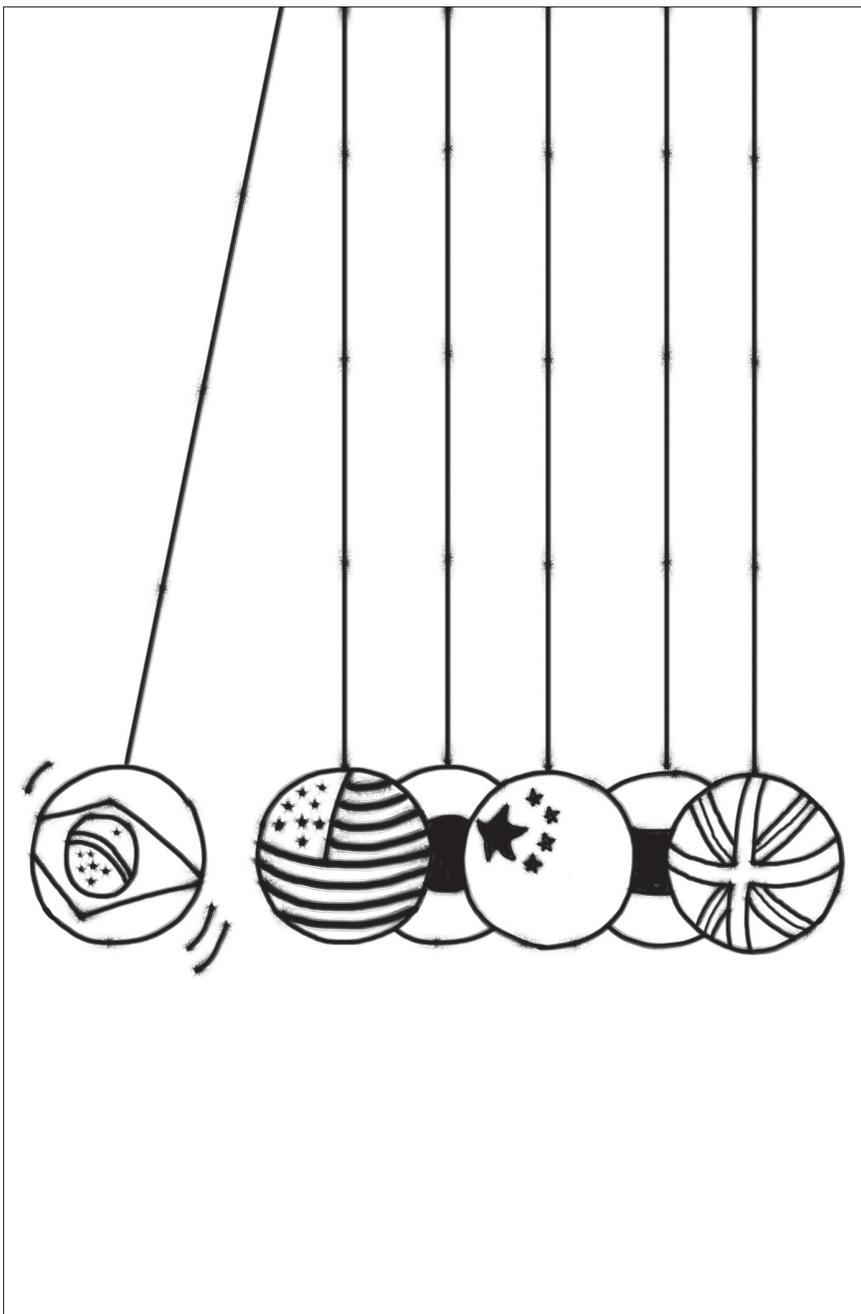
O espelhismo entre o 6 de janeiro no Capitólio de 2020 (em Washington) e o 8 de janeiro na Praça dos Três Poderes em 2023 (em Brasília) deixou flagrante o parentesco entre os embates domésticos motorizados por polarizações ideológicas que afetam os sistemas democráticos nos dois países. Gerou-se um canal de comunicação bilateral entre expoentes políticos de extrema direita, alimentado por coincidências de valores e posições sobre antiglobalismo, anticomunismo e o antiliberalismo, por vezes com conteúdo religioso vinculado ao internacionalismo evangélico.

Na política externa brasileira, durante o sexênio Temer-Bolsonaro (2016-2022) esta comunhão de valores conduziu a uma plena aquiescência aos EUA em temas da agenda internacional, com derramamento na definição de diretrizes de política econômica e na expansão dos vínculos na área de segurança e defesa. Neste quadro, o aprofundamento de compromissos militares bilaterais, da política regional e das orientações comerciais e monetárias estimulou uma ativa sintonia Trump-Bolsonaro.

Com a assunção de Joe Biden (2020) nos EUA, reduziu-se a estridência ideológica do alinhamento brasileiro a Washington, sem que se produzisse um redirecionamento de 180 graus em determinados campos de relacionamento. O diálogo presidencial se manteve em um patamar neutro e distante, sem que fosse desativada a proximidade política e o diálogo entre lideranças bolsonaristas e a extrema direita organizada nos EUA, especialmente do Partido Republicano. Também foi preservada a fluidez das interações militares entre os dois países.

Durante o biênio Biden-Bolsonaro, observou-se ao mesmo tempo um incremento no diálogo bilateral não-governamental entre os movimentos e organizações sociais, fomentado pela importância das agendas de meio ambiente, lutas raciais e questões trabalhistas especialmente presentes no programa do Partido Democrata nos EUA. Logo, a vitória eleitoral e assunção presidencial de Lula em 2023 significará uma janela de oportunidade para que a administração Biden recuperasse sintonia com Brasília. Uma sequência de gestos positivos sinalizou esta predisposição como a importância conferida pelos dois governantes ao tema da mudança climática². No diálogo entre os chefes de Estado, foi sublinhado o temor compartilhado das ameaças provenientes dos grupos de extrema direita em planos nacionais e internacionais. Por um lado, a Casa Branca velozmente reconheceu a vitória eleitoral de Lula nos resultados das urnas no segundo turno de outubro de

2. O diálogo entre a ministra Marina da Silva e o representante especial para Meio Ambiente John Kerry gerou expectativas – que logo se frustraram – de que os EUA participariam de forma substancial na criação do fundo Amazônia. Ver M. Hirst: «A política externa de Lula 3.0 além do horizonte», *Cadernos Adenauer* vol. xxiv Nº 1, 2023.



2022; por outro, o presidente brasileiro visitou seu par em Washington antes de cumprido o primeiro mês de seu mandato.

Mas o impulso inicial mostrou ter asas curtas e, em seguida, uma combinação de ranços e suspeitas políticas rapidamente ganharam terreno. Logo, o zelo compartilhado na defesa do Estado de direito mostrou-se insuficiente para sanar antigas e novas diferenças no terreno da política internacional. Por parte do governo petista, mantinha-se a percepção de que a administração Obama mantivera uma atitude omissa frente ao golpe contra a presidente Dilma Rousseff em 2016 e a prisão de Lula da Silva em 2017.

No terreno da política internacional, as diferenças não tardaram em emergir. A retomada de uma política externa ativa e ativa gerou certo desassossego do lado do governo americano e seus aliados, quando refletido no tratamento de temas geopolíticos mundiais. O assento eletivo do Brasil no Conselho de

**A retomada de
uma política externa
ativa e ativa gerou
certo desassossego
do lado do
governo americano
e seus aliados**

Segurança, em cumprimento do mandato de 2022-2023, significou que o novo governo não poderia prescindir da fixação de sua postura frente à guerra na Ucrânia que eclodira no ano anterior, a partir da invasão militar russa a este país. Durante 2022, a posição de neutralidade já mantida pelo governo Bolsonaro fora mal recebida pela Casa Branca. Nas primeiras semanas de sua gestão, Lula 3.0 se manteve no mesmo lugar e deixou explícito que o Brasil não atenderia aos pedidos da Alemanha e dos EUA de envio de ajuda militar ao governo ucraniano. Esta negativa trouxe subjacente uma postura crítica ao belicismo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em seguida, Brasília lançou-se na defesa de uma proposta de paz para o conflito, em coordenação com a China, que advogava a negociação entre todas as partes em conflito. A postura do Brasil nas Nações Unidas, tanto em atuações como membro temporário do Conselho de Segurança como nas votações na Assembleia Geral, tornou-se uma fonte de diferenças com os EUA³. O empenho de Lula em promover uma resolução pacífica inclusiva foi desprezada por Washington e seus aliados europeus, que passaram a considerar esta como iniciativa uma forma velada de apoio ao governo de Vladimir Putin.

O diálogo Brasília-Washington também enfrentou suas dificuldades no manejo do conflito Israel-Hamas e os ataques sobre Gaza, a partir de outubro de 2023. Além de suas complexidades internacionais, o conflito suscitou sensibilidades no âmbito doméstico brasileiro em função da presença

3. Guadalupe González González et al.: «El humanismo desarmado de América Latina» em *Nueva Sociedad* edição digital, 11/2023, disponível em <nuso.org>.

representativa de comunidades judaicas e árabes no Brasil⁴. De um lado, menciona-se o histórico apoio e a solidariedade de todos os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com a causa palestina, com o reconhecimento do Estado da Palestina desde 2010, a solução de formação de dois Estados e o Acordo de Oslo⁵ e, de outro, o peso de setores pró-israelenses em segmentos políticos e intelectuais combinados com os vínculos entre os militares brasileiros e supridores israelenses de equipamento e tecnologia. Logo, fizeram-se presentes as reações em solidariedade às vítimas de origem brasileira, ou com vínculos diretos, atingidas pelo ataque do Hamas, mantidas como reféns na franja de Gaza ou afetadas por ações militares israelenses desde outubro de 2023.

A diferença principal entre os governos do Brasil e dos EUA a partir de 7 de outubro se deu com respeito à resposta militar de Israel, que recebeu a anuência da Casa Branca como um direito de autodefesa, independentemente do cometimento de graves violações ao direito internacional humanitário vitimizando a população palestina em Gaza. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) terminou constituindo mais um fator de distanciamento do que sinergia diplomática bilateral. Durante o mês da presidência brasileira no Conselho (outubro de 2023), apesar do esmero do Brasil, não foi alcançado o consenso para a aprovação de seis projetos de resolução que buscaram uma solução para o conflito e a decretação de um cessar-fogo. Em nenhum caso houve coincidência entre as posições dos governos do EUA e do Brasil, o que voltou a se repetir na Assembleia Geral quando se votou uma resolução que demandava uma trégua humanitária imediata em Gaza (res. A/ES-10/L.25)⁶.

As diferenças em temas geopolíticos mundiais não têm se refletido em temas regionais, sobre os quais se observa um convívio mais favorável à coordenação diplomática entre Biden e Lula. O retorno do Brasil à cena latino-americana e caribenha se deu com a imediata presença presidencial em âmbitos multilaterais, com menção à reunião da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) a menos de um mês da posse em Brasília. Um primeiro tema da agenda regional de Lula 3.0 dizia respeito à persistente crise venezuelana e as crescentes resistências do governo de Nicolás Maduro em aceitar o

4. As estimativas são de que a comunidade judaica no Brasil reúne 120.000 pessoas, enquanto os refugiados e imigrantes de origem palestina sejam 60.000.

5. Desde 2010, o Brasil passou a reconhecer o Estado Palestino com base nas fronteiras estabelecidas em 1967.

6. Na votação da resolução da Assembleia Geral de 10 de maio de 2024 sobre a incorporação do Estado da Palestina como membro pleno da ONU, o voto de rejeição dos EUA e de Israel só contou com o respaldo da Argentina, República Checa, Hungria, Micronésia, Nauru, Palau e Papua Nova Guiné.

cumprimento de regras de jogo democráticas. A normalização das relações com a Venezuela, após anos de tensão e distanciamento, passou a incluir a decisão de acompanhar o processo político interno neste país. Com tal intuito, o governo Lula 3.0 buscou manter um diálogo com forças opositoristas e participação em esforços locais-internacionais de diálogo político. Logo, ganhou impulso a ideia de que o Planalto estimularia a retomada de uma trajetória democrática na Venezuela, com o foco posto nas eleições presidenciais agendadas para julho de 2024. Esta aspiração foi bem vista pela Casa Branca, que aceitou abrandar a aplicação de algumas sanções ao governo venezuelano. O papel assumido pelo governo Lula na promoção das conversações de Barbados, em outubro de 2023, contribuiu para o compromisso de Maduro de que o pleito seria competitivo e contaria com observação internacional⁷. Neste mesmo contexto, buscou-se incluir na nova aproximação entre o Brasil de Lula e a Colômbia de Gustavo Petro um esforço conjunto de «monitoramento» do processo político venezuelano. Criou-se assim uma dinâmica de diálogos sobrepostos entre os governos de Lula, Petro e Biden, motivada pelo interesse compartilhado de normalização democrática da Venezuela.

Um segundo tema regional na agenda Brasília-Washington tem sido a contínua e severa crise de governabilidade no Haiti. Um novo momento de alarme internacional se produziu com a quebra institucional e o agravamento da crise

Um segundo tema regional na agenda Brasília-Washington tem sido a contínua e severa crise de governabilidade no Haiti

humanitária no país a partir dos primeiros meses de 2024. A escalada da violência produzida pelas ações de gangues locais, que estimula fluxos de migração forçada, levou à constituição de uma nova missão de segurança multinacional, a ser conduzida pelo Quênia, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU. Apesar das solicitações ao Brasil pelo governo americano, frente às condições de insegurança prevaletes na ilha, o governo Lula decidiu restringir seu apoio ao Haiti à esfera da assistência humanitária, sem envolvimento militar direto, como fez no passado. Apesar das expectativas iniciais de que houvesse maior envolvimento brasileiro, a «compreensão» de Washington foi resultado do bom entendimento mantido entre os dois países no campo militar.

7. Em 17 de outubro de 2023, foram assinados os Acordos para Promoção dos Direitos Políticos e Garantias Eleitorais e para Garantia dos Interesses Vitais da Nação. Embora não fizesse parte formalmente do entendimento, Washington prestou seu apoio suspendendo temporariamente um conjunto de sanções aplicadas às exportações petrolíferas, gasíferas e auríferas venezuelanas. V. International Crisis Group: «Pacto en Barbados: la ruta sinuosa de Venezuela hacia comicios competitivos», 20/10/2023, disponível em <www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/barbados-deal-sets-venezuela-rocky-path-competitive-polls>.

Temas de segurança e defesa

O relacionamento bilateral na área de segurança e defesa a partir do governo Lula 3.0 sofreu mudanças circunscritas em comparação com o período anterior. Durante o sexênio Temer-Bolsonaro, havia se fortalecido o nexos entre política externa e de defesa nas relações Brasília-Washington (e Miami). O complexo de segurança e defesa do governo Bolsonaro se vinculou positivamente com as premissas ideológicas de sua política externa. Neste contexto, o estreitamento da colaboração militar com os EUA se manifestou por quatro vias simultâneas: (a) um abrangente diálogo entre o Ministério da Defesa e o Comando Sul, baseado em Miami; (b) arranjos bilaterais com inclusão de setores estratégicos como as áreas espacial e nuclear; (c) a expectativa de que o Brasil ascenderia à condição de aliado extra-OTAN dos EUA; e d) a colaboração militar na região da fronteira brasileira com a Venezuela para isolar o governo de Maduro e securitizar o tratamento das questões migratória e amazônica. Do lado dos EUA, as mudanças de ênfase e as prioridades da política de defesa, com o fim do ciclo da guerra contra o terror, facilitaram uma aproximação bilateral fomentado por afinidades ideológicas e visões estratégicas convergentes.

Com a volta de Lula ao poder, o nexos defesa-relações externas se desarticula sem que ocorram mudanças significativas nos vínculos internacionais do complexo de defesa e segurança brasileiro. De fato, a agenda externa das Forças Armadas é mantida com notável autonomia. Análises recentes sobre a agenda militar externa brasileira indicam uma valorização da OTAN como um «arco de conhecimento» e uma inspiração de modelo acompanhada por uma reforçada presença em atividades de representação e formação nos EUA⁸. Além da dimensão bilateral, estes vínculos também se projetam em âmbitos interamericanos, como a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Colégio Interamericano de Defesa (CID) e em dinâmicas triangulares, como passou a se dar com a Colômbia nos anos recentes.

O Brasil se tornou um aliado-extra OTAN desde os anos do governo Trump, o que transformou o país em matéria de defesa internacional numa expressão caudatária da política estratégica norte-americana⁹. Observa-se, assim, uma

8. O estudo «O setor de defesa brasileiro no exterior: desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa», publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão Nº 2973, 5/2024, indica uma presença desproporcional do setor de defesa brasileiro nos EUA, em comparação com outros países, considerando as múltiplas formas de interação internacional.

9. O status de aliado preferencial extra-OTAN foi criado em 1987 pelos EUA sendo atualmente outorgado a um grupo de 19 países: Argentina, Austrália, Bahrain, Brasil, Catar, Colômbia, Coreia, Egito, Filipinas, Kuwait, Israel, Japão, Jordânia, Marrocos, Paquistão, Quênia, Tailândia e Tunísia. Além de considerá-lo um fator de prestígio, o governo americano o utiliza como um facilitador bilateral para intercâmbio e apoio militar. Em 2019, o governo Bolsonaro buscou sem sucesso que o Brasil se tornasse um sócio global da própria OTAN.

convivência estreita de segmentos militares brasileiros com o pensamento estratégico norte-americano numa etapa que os EUA atravessam um processo de reformulação doutrinária e redirecionamento operacional. Não deixa de ser paradoxal a preservação desta condição concomitante com as posturas críticas do governo Lula frente às ações e narrativas geopolíticas das lideranças ocidentais.

O relacionamento bilateral no contexto econômico mundial e regional

A China é o principal parceiro comercial do Brasil; e os EUA, o segundo. No campo dos investimentos, a presença da China é recente. A partir do final dos anos 2010, o estoque de capital do país no Brasil foi de 71,6 bilhões de dólares estadunidenses em 2022. A presença do capital dos EUA no Brasil é antiga, e o estoque de capital estrangeiro no país foi de 206,2 bilhões de dólares em 2020¹⁰.

Os conflitos na área econômica entre EUA e China e as transformações geopolíticas impactam nos fluxos comerciais e de investimentos na economia mundial. No caso brasileiro, destacamos quatro questões.

A primeira se refere às relações comerciais. Quando Bolsonaro assumiu o governo, em 2019, com o discurso anti-China, a participação da China nas exportações brasileiras era de 28,7% e a dos EUA, de 13,4%. No auge da pandemia, em 2021, a participação da China chegou a 31,3% e a dos EUA era de 11,1%. Naquele ano, o Brasil registrou um superávit comercial de 40,3 bilhões de dólares com a China e um déficit com os EUA de 8,2 bilhões de dólares. Nesse cenário, o discurso anti-China era incompatível com os interesses dos setores exportadores agropecuários e da indústria extrativa do Brasil, que frearam qualquer possibilidade de medidas restritivas em relação à China. Três produtos (soja, minério de ferro e petróleo) explicam cerca de 70% das vendas brasileiras para esse mercado. Para os EUA, a pauta de exportações é mais diversificada. Em 2023, 13% das vendas brasileiras para os EUA eram de petróleo bruto, seguido de produtos siderúrgicos e aeronaves 5,3%¹¹.

No governo Lula 3.0, o Brasil retomou o ambiente pragmático nas suas relações comerciais. No caso dos EUA, uma das questões na agenda comercial é que a realocação dos investimentos associados aos movimentos de *nearshoring* e

10. Dados do Banco Central do Brasil, <www.bcb.gov.br>, e de Tulio Cariello: *Investimentos chineses no Brasil 2022. Tecnologia e transição energética*, CEBC, Rio de Janeiro, 2023.

11. Dados citados são da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil, disponível em <www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior>.

friendshoring poderiam beneficiar o Brasil e contribuir para o adensamento das relações comerciais entre Brasil e EUA. Até o momento, porém, esse cenário não se confirmou.

A segunda questão se refere à agenda de investimentos. O governo Lula 3.0, no exercício da presidência do G-20 em 2024, colocou o tema da mudança climática como uma das prioridades. Nas visitas realizadas pelo presidente brasileiro a Washington (fevereiro de 2023) e a Pequim (abril de 2023), as declarações conjuntas anunciadas em cada uma dessas ocasiões colocava como uma das prioridades os investimentos e financiamentos para a transição energética.

Estudos mostram que a composição dos investimentos chineses estaria mudando na América Latina. Antes eram concentrados em projetos de infraestrutura, mineração, petróleo e agricultura; nos anos 2020, passam a se direcionar para novos setores, como veículos elétricos e energias renováveis, onde a oferta de minerais críticos para esses setores, como o lítio, está disponível em alguns países da região¹².

O governo dos EUA está atento aos movimentos da China na região sul-americana. Segundo declarações da embaixadora dos EUA no Brasil na imprensa, Elizabeth Bagley, os EUA pretendem investir nessa área no Brasil. Seria, segundo a embaixadora, uma estratégia de *nearshoring* de assegurar fornecedores aliados para a estratégia americana de fortalecer sua indústria de semicondutores, painéis solares e veículos elétricos, entre outros¹³.

O governo Biden anunciou a imposição de tarifas de importações sobre veículos elétricos chineses para 100% e de 50% sobre células solares¹⁴. Não está claro se o protecionismo dos EUA vai passar a generalizar barreiras protecionistas para qualquer produto com conteúdo chinês, o que teria um efeito negativo sobre o potencial de exportações desses veículos do Brasil para os EUA.

A área da transição energética ainda não entrou na pauta como fator de tensão declarado das relações Brasil-EUA. Este será um tema onde a «construção da neutralidade brasileira será testada».

Um terceiro tema bilateral se refere às iniciativas de investimentos associadas à região da América Latina que impactam na agenda bilateral do Brasil com os EUA. Em 2018, foi anunciada a inclusão da América Latina no projeto da Iniciativa Cinturão e Rota da China. Foram incluídos temas como conectividade digital, desenvolvimento sustentável e formas

12. T. Cariello: ob. cit. Ressalta-se que a BYD, empresa chinesa, iniciou a sua produção de carros elétricos no Brasil em 2023. É esperado que essa produção impulse parcerias para a fabricação de painéis solares e outros produtos associados à transição energética no Brasil.

13. «EUA vão comprar minérios críticos do Brasil, diz embaixadora» em *Poder360*, 15/5/2024.

14. «America's 100% Tariffs on Chinese EVs: Bad Policy, Worse Leadership» em *The Economist*, 24/5/2024.

de cooperação técnica no campo da tecnologia¹⁵. Atualmente, a adesão à iniciativa é negociada bilateralmente, e o Brasil, apesar da expectativa chinesa, ainda não a assinou.

A resposta do governo dos EUA para uma maior aproximação com o continente latino foi o lançamento da Parceria das Américas para Prosperidade Econômica (APEP, na sigla em inglês), em janeiro de 2023. A iniciativa cobre temas como competitividade regional, cadeias de abastecimento, normas trabalhistas, inclusão financeira e investimento inclusivo e sustentável. Poucos países (fora os EUA, são 10) aderiram à iniciativa, e quase todos já possuem acordos com os EUA. Nesse sentido, há uma percepção de que seria mais um aceno diplomático para a região¹⁶. O Brasil não integra a lista da APEP¹⁷.

Observa-se que o tema dos investimentos em infraestrutura como mecanismo de integração faz parte da agenda do Programa de Aceleração do Crescimento do governo Lula 3.0, e a vinda de financiamentos externos é fundamental para o avanço do programa.

A quarta questão se refere à posição do Brasil e dos EUA na Organização Mundial do Comércio (OMC). Trump bloqueou um dos pilares da OMC ao não dar o aval para a nomeação de novos membros para o Comitê de Apelação do Mecanismo de Solução de Controvérsias. O Brasil, juntamente com a União Europeia e mais 14 países, entre eles a China, instituíram um sistema, em março de 2020, que permitiu a continuação desse Mecanismo, em caráter temporário. Para o Brasil, o fortalecimento do sistema multilateral é uma bandeira da política externa. Desde o seu primeiro mandato, o governo Lula se alinha com a China e vários países em desenvolvimento que defendem flexibilidade nas regras para acomodar estratégias distintas de políticas tecnológicas e industriais. Em princípio, um ponto de discórdia com os EUA. No entanto, não há propostas substantivas comuns chinesas e brasileiras sobre o tema da reforma da OMC.

Reflexões finais

Durante os anos de governo Temer-Bolsonaro, a política externa de aquiescência a Washington foi considerada uma fonte de prestígio e ao mesmo

15. L.V. Pereira e Lívio S.L. Riveiro: «Comércio, investimentos, moeda e a Iniciativa Cinturão e Rota: em que ponto os interesses brasileiros podem encontrar os interesses chineses?» em Evandro M. de Carvalho, Daniel Veras e Pedro Steenhagen (orgs.): *China e a iniciativa Cinturão e Rota. Percepções do Brasil*, FGV Direito, Rio de Janeiro, 2023.

16. Os países que fazem parte da iniciativa são: Barbados, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, República Dominicana, México, Panamá, Peru e Uruguai.

17. Richard E. Feinberg: «A Path Forward for the Americas Partnership for Economic Prosperity» em *Global Americans*, 31/1/2023.

tempo um instrumento para o fortalecimento de uma presença antiglobalista. O Brasil se tornou um ator internacional enfraquecido e isolado, em posição desvantajosa frente ao processo de transição da ordem global.

As sinergias ideológicas entre os posicionamentos de grupos extremistas nos EUA e no Brasil vêm estimulando uma projeção política norte-americana que se entrelaça com o fortalecimento e o empoderamento de lideranças direitistas brasileiras. Ressaltadas as diferenças entre o presente e o passado, observa-se certo *déjà-vu* com os anos 60 do século XX no que tange a uma articulação bilateral de cunho conservador e até antidemocrático, civil e militar. Em contrapartida, são igualmente vigorosos os vínculos entre segmentos sociais e de movimentos organizados com sentido progressista entre os dois países.

A partir do retorno do Brasil à cena global com o governo de Lula 3.0, buscou-se reenquadrar o relacionamento com os EUA. Gera-se uma nova sinergia de nível presidencial entre Biden e Lula em função de suas agendas políticas polarizadas internamente. Tal aproximação, entretanto, não conduziu a uma transformação plena do relacionamento entre os dois países. Persistem diferenças em temas geopolíticos mundiais e se manifestam novas discordâncias. A enfática defesa de um sistema mundial multipolar pela política externa brasileira rejeita a narrativa dominante em Washington de que se observa a emergência de uma nova Guerra Fria dominada pelo confronto entre o Ocidente e a China e a Rússia.

Mas, para o Brasil, estas diferenças não ocorrem num contexto em que se dê uma reprodução *ipsis litteris* do contexto internacional dos primeiros anos do século XXI, quando os EUA começavam a enfrentar dificuldades para manter sua condição de primazia mundial. Vinte anos depois, já com a transição a uma nova ordem global em etapa avançada, a convivência entre Washington e Beijing se moveu a um território de tensões resultantes de um amplo espectro de disputas de poder e influência nas diferentes regiões do planeta. Na América do Sul, e no Brasil em particular, a presença da China ganhou visibilidade e peso estratégico.

A partir de Lula 3.0 o bilateralismo com os EUA sofre maior impacto no campo da política internacional do que em temas de segurança e defesa ou dos interesses e articulações econômicas. A área de defesa e segurança foi em períodos do passado e é no presente um campo fértil de relacionamento com Washington. A novidade no presente é a dissociação entre esta aproximação, já aprofundada a partir do acordo bilateral de 2014, e as orientações dominantes da política externa.

Na relação econômica bilateral com os EUA, o principal desafio será o Brasil conseguir manter a «neutralidade», o que significa fazer acordos e abrir canais

A enfática defesa de um sistema mundial multipolar pela política externa brasileira rejeita a narrativa dominante em Washington

de diálogo em busca de assegurar melhoras de acesso a mercados e, principalmente, investimentos que sejam do interesse do Brasil. Tanto a China como os EUA são fonte importantes de investimentos para o país.

Durante o governo Bolsonaro, o Brasil conseguiu evitar o conflito com os EUA no caso da Huawei com a China, apesar do pedido do governo Trump de impedir a participação da Huawei na licitação do 5G no Brasil¹⁸. A Huawei já era um parceiro relevante e competitivo no mercado brasileiro e de telecomunicações, e a pressão do setor privado brasileiro conseguiu assegurar a participação da empresa. Na atualidade, o cenário das tensões com a China se acirrou e, com a possibilidade da eleição presidencial ser ganha por Trump, pode-se limitar o escopo da posição de «neutralidade» do país no campo comercial e de investimentos, principalmente. Neste caso, a margem de autonomia no terreno da política internacional será inevitavelmente afetada.

Por último, em janeiro de 2022, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) formalizou o início do processo de adesão do país ao grupo, uma questão priorizada no governo Bolsonaro. O governo Lula não pediu a retirada da candidatura. Num momento em que o alargamento do BRICS (originalmente Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ao incluir países como Irã, é visto como um grupo anti-Occidente, manter a candidatura para a OCDE seria uma forma de o país consolidar sua posição de neutralidade e de boas relações com os EUA.

Como mencionado nas primeiras linhas deste artigo, o lugar do relacionamento com os EUA pode sofrer variações, mas constitui um vínculo permanente na agenda externa do Brasil. Tal constância combina um conjunto de padrões já conhecidos e esperados nas interações cotidianas com um empenho por evitar zonas de desconforto geradas por novas circunstâncias. Na economia política, enfrenta-se o caráter competitivo do bilateralismo com a China, que estimula novas «corridas de obstáculos» nas áreas de investimentos e de transição energética. Na geopolítica, percebe-se uma prudência compartilhada frente à tendência expansiva de uma agenda de desencontros na compreensão da ordem mundial em plena etapa de configuração. Observa-se neste caso uma dinâmica de terceirização, ou diríamos de pivotização. No manejo das crises na Ucrânia e em Gaza, as tensões diplomáticas de Brasília se dão com os governos Zelensky e Netanyahu e não diretamente com Washington. De fato, o Planalto e a Casa Branca vêm optando por evitar que diferenças se transformem em contenciosos que seriam custosos e contraproducentes frente aos desafios externos que ambos já enfrentam. ☐

18. M. Hirst e L.V. Pereira: «Making Sense of us-Brazil Relations under Bolsonaro», cit.

A dinâmica das relações Brasil-China e as perspectivas para a neointustrialização

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa /
Giorgio Romano Schutte

Desde janeiro de 2023, com a nova gestão do presidente Lula, há uma oportunidade de recolocar as relações sino-brasileiras em uma trilha coerente. A China volta a ser vista pelo governo como uma importante parceira para promover a neointustrialização do Brasil sobre bases tecnológicas e ambientais. Nesse contexto, investimentos chineses em transição energética têm um importante papel a cumprir, com destaque para os investimentos da empresa chinesa BYD no setor automobilístico.

Introdução

Entre 2019 e 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, esferas das relações Brasil-China – que deveriam estar interligadas – se desvincularam uma da outra: enquanto o trilho econômico-comercial seguiu tendências de intensificação, com o aumento do comércio e a consolidação dos investimentos, o trilho das relações político-diplomáticas, tensionado pelas constantes críticas à China e pela não priorização do país na política externa, seguiu caminho distinto, de distanciamento.

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa: é doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/Unicamp/PUC-SP). Realiza pesquisas acadêmicas na área de relações internacionais, com ênfase em economia política internacional, sistema financeiro internacional, política externa, China e Brasil. É professora adjunta na Universidade Federal do ABC.

Giorgio Romano Schutte: é mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Amsterdam e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do ABC. Foi técnico em Planejamento e Pesquisa e coordenador da área de estudo de Políticas Internacionais do IPEA.

Palavras-chave: investimentos, neointustrialização, relações sino-brasileiras, BYD, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil, China.

A partir de janeiro de 2023, com o início da nova gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, contudo, mudanças começaram a ser processadas. A oportunidade de recolocar as relações sino-brasileiras em uma trilha coerente, na qual seja recuperado o nexo entre o lado político e o econômico das relações, transformou-se em uma das prioridades. Em especial, há uma tentativa de qualificar as relações com a China para que estas possam auxiliar os objetivos do governo de neointustrialização do país.

Desde a transição, a meta central da nova gestão de Lula foi «reindustrializar o Brasil e promover uma inserção internacional mais competitiva»¹. Com esse intuito, em janeiro de 2024 foi lançado o plano Nova Indústria Brasil (NIB) visando impulsionar a neointustrialização do país até 2033. A China, como principal destino comercial do Brasil e importante fonte de investimento estrangeiro direto (IED) no país, é vista como importante parceira nessa empreitada. Contudo, há desafios para que esse papel se viabilize.

Primeiro, o comércio Brasil-China, antes de ser um indutor da industrialização nacional, tem sido apontado como uma das causas da desindustrialização do país, ou, pelo menos, um dos fatores que agravaram esse processo. A elevação da China a primeira parceira comercial do Brasil em 2009 foi acompanhada da reprimarização da pauta exportadora concentrada basicamente em três produtos, que correspondem a quase 80% do total das exportações brasileiras ao gigante asiático ao longo dos anos: soja não processada, petróleo bruto e minério de ferro. Segundo, os investimentos chineses no Brasil, apesar de estarem passando por um processo de diversificação nos últimos anos, não foram colocados como parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento capaz de produzir capacidade industrial-tecnológica endógena.

Assim, pergunta-se: qual papel a China pode cumprir para o Brasil a fim de reverter o processo de desindustrialização e promover uma nova industrialização sobre bases tecnológicas e ambientais? Essa é a questão que orienta este artigo. Entende-se que os investimentos chineses, se aproveitados pelo Brasil dentro de uma política de desenvolvimento nacional, podem cumprir um papel importante. Como estudo de caso, avaliamos os investimentos em transição energética, com o foco na empresa chinesa BYD (Build Your Dreams). Argumentamos que, a partir do governo Lula (2023-), o Brasil tem buscado repactuar as relações com a China de modo que o país e os investimentos das empresas chinesas possam responder à demanda pela neointustrialização.

Além dessa introdução, este artigo conta com mais quatro partes. Na segunda, destacamos brevemente o histórico das relações entre os países, de

1. Gabinete de Transição Governamental: «Relatório final», 22/12/2022, p. 32, disponível em <<https://gabinetedatransicao.com.br/noti-cias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>>.

modo a mostrar o aumento da importância da China para o Brasil desde quando os países retomaram suas relações diplomáticas, em 1974, até as primeiras décadas do século XXI. Na terceira, apontamos para a chegada dos investimentos chineses ao Brasil, a partir da década de 2010, e para o fato de que, apesar de crescentes, tais investimentos responderam mais à dinâmica das oportunidades apresentadas e das estratégias de internacionalização das empresas chinesas do que a alguma política nacional de desenvolvimento. Além disso, analisamos as relações Brasil-China no governo Bolsonaro e pontuamos que, mesmo que as relações político-diplomáticas tenham se deteriorado, a dinâmica comercial permaneceu. Na quarta parte, analisamos a reorientação das relações no terceiro governo Lula, que objetiva tornar a China (e seus investimentos) parceira na política nacional de neointustrialização. Avaliamos, ainda que preliminarmente, os recentes investimentos em eletrificação, com foco na BYD. Também nessa parte, explicamos por que a perspectiva é de que a China possa aceitar a repactuação das relações bilaterais nos termos pretendidos pelo governo brasileiro. Na quinta seção, enfim, apresentamos as nossas conclusões.

Histórico das relações Brasil-China

O Brasil e a República Popular da China reestabeleceram relações diplomáticas em 1974, no contexto da retomada das relações entre a China e os países do bloco capitalista no contexto da Guerra Fria. Em 1978 foi celebrado o primeiro acordo comercial entre os países, enquanto a década de 1980 e o início dos anos 1990 foram marcados pela celebração de uma série de acordos que se construíram na base para o desenvolvimento das relações, em especial a parceria científica e tecnológica.

No período, a diplomacia brasileira enxergava que as relações com a China apresentavam grande potencial para a realização de objetivos políticos e econômicos brasileiros. Do lado econômico, a expectativa de acesso ao mercado consumidor chinês poderia potencializar as exportações, principalmente de bens industrializados, o que, juntamente com as reformas modernizantes chinesas, abriria nova frente para atuação das empresas nacionais no exterior, em especial no setor de infraestrutura. Do lado político, a China era vista como um país que tinha alguns posicionamentos internacionais semelhantes aos do Brasil e com o qual, apesar de estar no Conselho de Segurança da Organização das Nações

O Brasil e a China reestabeleceram relações em 1974, no contexto da retomada das relações entre a China e o bloco capitalista

Unidas (ONU), podia-se relacionar em pé de igualdade². Do lado chinês, havia grande interesse em conhecer a experiência de desenvolvimento de um país que, como a China, tinha dimensões continentais. Foi esse o contexto de celebração da parceria estratégica entre os países, em 1993³.

Naquele momento, havia a pressuposição, de fato, de que os dois países poderiam desenvolver uma parceria em pé de igualdade: eram dois países continentais, localizados na periferia do mundo e que tinham problemas de desenvolvimento e posições econômicas parecidas, com PIB de valores não muito díspares.

O baixo crescimento brasileiro na década de 1990, de um lado, e a grande evolução do desenvolvimento chinês, por outro, contudo, criaram uma assimetria cada vez maior entre Brasil e China que só se aprofundou nas décadas seguintes⁴. No final da década de 1990, o Brasil começou a consolidar com a China relações comerciais baseadas na troca de bens primários por produtos manufaturados, o que foi impulsionado pelo crescimento da demanda chinesa por matérias-primas, alimentos e produtos energéticos. Na década seguinte, em paralelo à perda de competitividade da indústria brasileira, o estilo do padrão centro-periferia das relações comerciais se aprofundou com duas características constantes: a existência de um superávit do lado brasileiro, devido à exportação de um volume expressivo e crescente de matérias-primas que escondeu o déficit na manufatura, e uma concentração da pauta exportadora em três produtos, que correspondem a mais 80% do total de forma constante ao longo dos anos: soja, petróleo, minério de ferro.

Apesar disso, no início da década de 2000, a diplomacia brasileira permanecia observando a China como tendo grande potencial para contribuir para o desenvolvimento nacional⁵. Em termos políticos, a atuação conjunta em coalizões com outros países do Sul global, em especial a partir das primeiras duas gestões de Lula (2003-2010), foi vista como importante para a projeção internacional brasileira. Do lado econômico, permaneceu o interesse em ampliar o acesso ao mercado chinês e promover a internacionalização das empresas nacionais em sua direção, além de impulsionar as vendas de bens primários, vistas como importantes para o saldo da balança comercial brasileira.

2. Letícia Pinheiro: «Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise de tomada da decisão» em *Estudos Históricos* vol. 6 N^o 12, 1993.

3. A.T.L.M. de Sousa: «Relações Brasil-China: interesses, questões e resultados», tese de doutorado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, UNESP / Unicamp / PUC-SP, São Paulo, 2016.

4. A.T.L.M. de Sousa: «A construção de padrões comerciais nas relações Brasil-China» em *Brazilian Journal of International Relations* vol. 10 N^o 3, 2021.

5. Oswaldo Biato Jr.: *A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*, FUNAG, Brasília, 2010.

Em 2004, ano que marcou 30 anos de aniversário da retomada das relações diplomáticas entre os países, Brasil e China criaram a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Voltada a operacionalizar a parceria estratégica estabelecida 11 anos antes, a COSBAN passou a estruturar diálogos e trocas constantes entre os países e impulsionou a visão da China como parceira relevante para o desenvolvimento nacional, em especial devido à sua consolidação como primeira parceira comercial do Brasil, em 2009. O superávit com a China foi um dos fatores que garantiram ao Brasil o acúmulo de reservas internacionais que transformou o país de devedor em credor em dólar. Isso tudo explica a resiliência do Brasil perante a crise financeira global de 2008. As próprias relações políticas entre os países se expandiam, naquele momento, para a atuação multilateral conjunta, via BRIC (posterior BRICS, grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o que também contribuía para a projeção brasileira no mundo. Foi nesse cenário que se avançou em 2012 para a parceria estratégica global e criou-se o Diálogo Estratégico Global entre Brasil e China, visando a articulação dos países para a atuação em temas da agenda global.

Os investimentos chineses no Brasil e a gestão Bolsonaro

Foi na década de 2010, ainda no governo de Dilma Rousseff, que se intensificou a chegada dos investimentos chineses ao Brasil no contexto da política de internacionalização das empresas chinesas, sobretudo estatais. Visando garantir melhor controle sobre matérias-primas, alimentos e produtos energéticos, bem como acessar e explorar vantagens competitivas, as empresas chinesas aprimoraram seu processo de internacionalização respondendo ativamente às oportunidades que a cena internacional, marcada ainda pelos vestígios da crise de 2008 (que favoreceu fusões e aquisições com empresas de outros países), e o Brasil, em suas políticas de concessão e privatização, ofereceram.

Na década de 2010, ainda no governo de Dilma Rousseff, se intensificou a chegada dos investimentos chineses ao Brasil

Durante a gestão de Rousseff (2011-2016), a diplomacia brasileira, ciente das assimetrias no comércio entre os países, passou a reivindicar da China «reciprocidade», que naquele momento significava a atração de investimentos chineses ao país como elemento compensatório para o padrão comercial problemático⁶.

6. A.T.L.M. de Sousa: «Relações Brasil-China: interesses, questões e resultados», cit.

Com a saída de Rousseff do governo, contudo, os investimentos chineses foram chegando sem o estabelecimento de um plano sobre como aproveitá-los em função de objetivos nacionais.

O Brasil se tornou, na segunda década do século XXI, um dos cinco principais destinos de IED chinês. Dados do Ministério da Economia, referentes ao período entre 2003 e o terceiro trimestre de 2019, mostram um total de IED de 80,5 bilhões de dólares estadunidenses, com concentração em grandes projetos, sobretudo na área de energia (petróleo) e eletricidade. Dados do Conselho Empresarial Brasil-China, entre 2007 e 2022, apontam que o setor de hidroeletricidade (com 45,5%) e petróleo (com 30,4%) absorveram a maior parte dos 71,6 bilhões de dólares que empresas chinesas investiram no Brasil⁷. Nos dois casos, as

O governo de Temer continuou contando com a chegada de investimentos chineses, mesmo com o Brasil optando por permanecer fora da Iniciativa do Cinturão e Rota

estatais chinesas se posicionaram em poucos anos como um dos principais *players* no país. Para as empresas chinesas State Grid e China Three Gorges (CTG), por exemplo, o Brasil é o principal destino de investimentos externos e prioridade das suas estratégias de internacionalização⁸.

O governo de Michel Temer (2016-2018) continuou contando com a chegada de investimentos chineses, mesmo com o Brasil optando por permanecer fora da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês)⁹. A presença de empresas chinesas inclusive começou a se diversificar com a presença de investidores privados e envolvendo outros setores, como a Huawei, no setor de telecomunicações, e a BYD, no setor automobilístico. Contudo, não houve nenhuma estratégia por parte do governo brasileiro no período para tentar orientar os investimentos chineses para algum objetivo específico.

7. Tulio Cariello: «Investimentos chineses no Brasil 2022: Tecnologia e transição energética», Conselho Empresarial Brasil-China, 2023.

8. G. Romano Schutte: *Oásis para o capital - solo fértil para a corrida de ouro: A dinâmica dos investimentos chineses no Brasil*, Appris, Curitiba, 2020.

9. A China convidou em 2018, durante a Cúpula China-Celac, os países da América Latina a participarem da BRI. O Brasil optou por não aderir à iniciativa, não porque tivesse algum problema com o projeto chinês, mas porque considerou que não haveria alteração de custos e benefícios nas relações, mesmo se optasse por não participar. Apesar de o Brasil não ter aderido à BRI, pode-se dizer que a forma de atuação e a presença chinesa no país segue a mesma lógica dos países signatários da BRI, gerando as mesmas oportunidades e desafios.

A rapidez e a concentração setorial da presença do capital chinês no Brasil chamaram a atenção¹⁰ e pareciam, em 2018, ter encontrado uma resistência na figura do então candidato à Presidência Jair Bolsonaro. Em fevereiro daquele ano, Bolsonaro tornou-se o primeiro candidato a visitar Taiwan desde que o Brasil reconheceu a República Popular da China no início dos anos 1970. Durante a campanha, Bolsonaro retratou a China como predatória, acusando Pequim de estar «comprando o Brasil». Contudo, os investimentos produtivos chineses não sofreram impacto significativo, e isso vale mais ainda pela corrente de comércio, que continuou crescendo no período.

Pode-se dividir em três fases as relações sino-brasileiras durante o governo Bolsonaro¹¹. O primeiro período, entre 2019 e o começo de 2020 (até antes do início da pandemia), teria sido caracterizado por um relativo pragmatismo nas relações. Apesar de haver um discurso crítico em relação à China por parte de alguns agentes do governo – como o então ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que teria citado a China como uma aposta em «parceiros errados» e criticado o «mundo pós-americano» do BRICS¹² –, concretamente prevaleceram os interesses dos grupos econômicos e políticos que tinham intenção em expandir as relações com a China.

Organizados em volta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Vice-Presidência da República, no Ministério da Economia e no Congresso Nacional, principalmente nas frentes parlamentares do BRICS e das relações Brasil-China, bem como por meio de organizações como o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), grupos minério e agroexportadores, que inclusive constituíam base de apoio importante para o governo Bolsonaro, lutaram para rebaixar a retórica sinofóbica de agentes como Araújo e imprimir dinamismo nas relações bilaterais. Foi por causa de pressões do Ministério da Agricultura, por exemplo, que o Brasil apoiou o candidato chinês à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em 2019 (em detrimento de um candidato da Geórgia apoiado pelos EUA que o Ministério

10. Destaca-se que apesar do crescimento do IED chinês, nas estatísticas do Banco Central do Brasil (Bacen), a posição de investimento direto no país (IDP) chinês é ainda muito inferior aos dos EUA e Europa. Dados referentes a 2022, por exemplo, mostram um valor de IDP para o capital estadunidense como controlador final de 191,6 bilhões de dólares contra 29,9 bilhões de dólares de capital produtivo chinês. Banco Central do Brasil: «Relatório de investimento direto 2022», Brasília, 2022, p. 26.

11. A.T.L.M. Sousa et al.: «Entre desarranjos e contradições: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro» em A.T.L.M. Sousa, Gilberto Maringoni e Giorgio R. Schutte (orgs.): *Pragmatismo irresponsável: política externa e inserção internacional do Brasil no governo Bolsonaro*, Telha, Rio de Janeiro, 2023.

12. «A novos diplomatas, Araújo diz que país ‘não venderá alma’ para exportar minério de ferro e soja» em *Folha de S. Paulo*, 11/3/2019.

das Relações Exteriores queria cancelar)¹³ e, ainda, realizou uma importante missão comercial na China em busca da expansão do comércio e atração de investimentos. O vice-presidente Hamilton Mourão, em retomada das reuniões da COSBAN, e Bolsonaro chegaram a visitar a China em 2019, bem como Xi Jinping veio ao Brasil para a reunião regular dos BRICS naquele ano.

Contudo, a partir de 2020, as relações na seara político-diplomática – mais do que do lado econômico – foram abaladas, entrando-se em nova fase. O início da pandemia de covid-19 e o aumento das tensões nas relações sino-estadunidenses tiveram impacto nas relações Brasil-China. Cabe lembrar que desde o início de sua gestão (ou antes até, no período de sua campanha eleitoral), Bolsonaro acenou para um alinhamento da política externa brasileira com os EUA do presidente Donald Trump, na época em guerra comercial e tecnológica com a China. Enquanto em 2019 as pressões estadunidenses sobre o Brasil para que o país contribuísse para a contenção da China foram manejáveis e contrabalanceadas por grupos econômicos e políticos pragmáticos, em 2020 a influência desses grupos decaiu para segundo plano¹⁴. O governo Trump (2017-2021) tinha aumentado a pressão sobre os países da América Latina para que embarcassem na política estadunidense de contenção à China, indicando que os países deveriam evitar desde as vacinas até o 5G de empresas chinesas, Huawei em particular.

Diante disso, a Embaixada da China no Brasil abandonou o tradicional tom amigável e apaziguador das declarações diplomáticas e passou a responder de forma dura às acusações realizadas pela família Bolsonaro à China, aludindo aos riscos e para possíveis impactos nas relações bilaterais¹⁵. No início de 2021, diante do atraso na importação de insumos farmacêuticos ativos (IFAs) da China que deveriam ser usados para a produção de vacinas de covid-19 no Brasil, e da proximidade da divulgação da minuta de edital pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para o leilão nacional do 5G (que poderia impor restrição a utilização de equipamentos de empresas chinesas), as tensões chegaram ao ápice. Contudo, a mudança das condições externas e a pressão de grupos econômicos e políticos internos para recuperar as relações conseguiram normalizá-las. Houve inclusive articulações no Congresso Nacional para defender as relações sino-brasileiras. Lançou-se, por exemplo, um grupo de trabalho parlamentar sobre o 5G para

13. Raquel Landim: «Indicação para FAO fica entre China e Geórgia e preocupa agronegócio» em *Folha de S. Paulo*, 9/4/2019.

14. A.T.L.M. de Sousa et al.: «Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo» em Diego A. Azzi, Gilberto M.A. Rodrigues e A.T.L.M. de Sousa (orgs.): *A política externa de Bolsonaro na pandemia*, OPEB / FES, São Bernardo do Campo, 2020.

15. A.T.L.M. de Sousa: «O uso do Twitter como ferramenta diplomática pela China: uma análise a partir das relações Brasil-China» em *Conjuntura Austral* vol. 13 Nº 62, 2022.

acompanhar a minuta de edital da Anatel e evitar impedimentos à atuação de empresas chinesas no país¹⁶. Os governos subnacionais, que já haviam se transformado em importantes interlocutores com a China, também contribuíram para imprimir normalidade as relações. Exemplo é o caso da primeira vacina contra a covid-19 aplicada no país. Ela foi possível devido à atuação do Estado de São Paulo, que, por meio do Instituto Butantan, realizou acordo com um laboratório chinês. Assim, o edital para 5G da Anatel foi publicado em setembro de 2021 sem colocar impedimentos a empresas chinesas.

Uma importante observação a ser feita é que, mesmo diante dos piores momentos nas relações bilaterais, o lado econômico permaneceu com forte dinamismo. A corrente de comércio entre os países cresceu. Em 2018, antes portanto do início do mandato de Bolsonaro, a corrente entre os países era da ordem de 99 bilhões de dólares, e em 2022 já estava em 50 bilhões de dólares. A participação da China nas exportações brasileiras permaneceu estável: enquanto em 2018 o país foi destino de 27,6% das vendas brasileiras, em 2022 foi de 26,8%, tendo alcançado um pico de 31,3% em 2021. A China se manteve ainda como maior origem de importações para o Brasil no período e maior fonte de superávit comercial¹⁷. Os investimentos diretos chineses no país também foram fortalecidos, a ponto de em 2021 o Brasil ter sido o país que mais recebeu investimentos chineses no mundo¹⁸.

Isto ocorreu porque os interesses econômicos que cercam as interações sino-brasileiras são muito concretos e criaram ao longo das últimas décadas uma interdependência, mesmo que assimétrica, entre os países. Para produtos como soja, petróleo, carnes e minério de ferro, a China se constituiu como compradora essencial para os exportadores brasileiros, ao passo que, para a China, a importação de produtos como a soja – para a qual o Brasil é seu principal fornecedor – é essencial¹⁹. A concretude desses interesses manteve o dinamismo comercial entre os países, apesar da retórica sinofóbica de

Mesmo diante dos piores momentos nas relações bilaterais, o lado econômico permaneceu com forte dinamismo

16. A.T.L.M. de Sousa, Rafael Abrão e Vitor Hugo Santos: «Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G» em *OIKOS* vol. 20 Nº 1, 2021.

17. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), disponível em <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>.

18. Túlio Cariello: «Investimentos chineses no Brasil 2021: um ano de retomada», Conselho Empresarial Brasil-China, Rio de Janeiro, 2022.

19. G. Romano Schutte e Reinaldo Campos: «Soy, China's Food Security and the Brazil Supply» em *Latin American Perspectives* vol. 49 Nº 5, 2022.

alguns agentes do governo e da própria família Bolsonaro. Bem como, do lado dos investimentos, a China foi reconhecidamente pragmática para aproveitar as oportunidades que o Brasil ofereceu.

A repactuação das relações no novo governo Lula

Com a chegada do governo Lula para um terceiro mandato, a partir de 1 de janeiro de 2023, o Brasil adotou como uma meta central a nova industrialização do país. Para ter êxito, isso deveria incluir

Com a chegada do governo Lula para um terceiro mandato, a partir de 1 de janeiro de 2023, o Brasil adotou como uma meta central a nova industrialização do país

uma repactuação das relações com a China, não obstante a avaliação geral das relações serem positivas. O Brasil possui, por exemplo, um grande superávit comercial e já é um grande receptor de investimentos chineses. Permanece, porém, o desafio de alterar o padrão comercial centro-periferia entre os países. Para que a China pudesse contribuir para a neointustrialização, seria necessário garantir que os seus investimentos e financiamentos fossem integrados em uma estratégia nacional para criar e fortalecer uma base industrial-tecnológica

endógena. Para isso é preciso, primeiramente que essa estratégia exista. Os governos de orientação neoliberal de Temer e Bolsonaro certamente não tinham essa preocupação. E o mesmo vale para os setores de agroexportação e mineração que exportam produtos não processados e não veem nenhum problema. Os próprios investimentos e financiamentos chineses poderiam ter um papel no adensamento da cadeia produtiva no próprio Brasil, por exemplo no processamento de lítio até a fabricação de motores elétricos, ao invés de exportá-lo na forma bruta.

Assim, a partir do início do novo governo Lula, as discussões sobre investimentos pautaram uma nova agenda entre os países organizada à luz da preparação e do lançamento em janeiro de 2024 da Nova Política Industrial²⁰. O ano de 2023 marcou uma volta do Brasil ao cenário internacional, com uma série de viagens internacionais do presidente Lula a todos os cantos do mundo. Mas, sem dúvida, a viagem com maior impacto foi para a China em abril de 2023.

Vários analistas classificaram a agenda do presidente brasileiro como uma «retomada», «renovação» e até como uma «refundação» das relações bilaterais;

20. Governo Federal Brasil: «Nova Indústria Brasil. Forte, Transformadora e Sustentável. Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026», disponível em <www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>.

outros lançaram a ideia de uma repactuação²¹. Nos vários encontros, os países firmaram o compromisso de incentivar as «empresas dos dois países a fazer investimentos recíprocos, em particular nas áreas de infraestrutura, transição energética, logística, energia, mineração, agricultura e indústria, sobretudo de alta tecnologia»²². Houve uma clara mudança nas demandas do governo brasileiro. Durante as gestões de Temer e Bolsonaro, o Brasil mostrava-se satisfeito com o status das relações, sem atentar minimamente ao processo de desindustrialização. Tampouco havia preocupação com o declínio da indústria manufatureira²³. Nessa cena, os investimentos chineses foram conduzidos na ausência de um plano sobre como poderiam contribuir para a modernização da estrutura produtiva interna²⁴. Lula pautou a alteração disso porque entendeu que o Brasil nunca vai superar a condição periférica, a pobreza e o emprego precário de milhões ao se acomodar em ser uma grande fazenda com mineração.

Ou seja, a ideia não é mais somente comprar painéis solares e equipamentos para gerar energia eólica com os dólares da exportação de matéria-prima, mas desenvolver conjuntamente novas tecnologias para energia limpa no Brasil, fortalecendo empresas e centros de pesquisa nacionais. Isso significa ampliar o leque de atores do lado brasileiro que participam da relação com a China e mudar o olhar do país asiático para o Brasil.

Investimentos em eletrificação

Um exemplo em construção são os novos investimentos chineses no setor automobilístico, que se diferenciam das montadoras ocidentais e japonesas instaladas por já virem com a mais nova tecnologia de carros elétricos e híbridos. A ideia é que esses novos investimentos sejam inseridos numa política nacional de eletrificação do transporte apresentado no programa de Mobilidade Verde (MOVER) lançado pelo Governo Lula no final de 2023 e que visa fortalecer a produção local de veículos de menor emissão²⁵.

21. G. Romano Schutte: «Para repactuar relação com a China, Brasil deverá resistir à pressão interna e externa» em *Brasil de Fato*, 19/4/2023.

22. Brasil, Ministério das Relações Exteriores: «Declaração conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o aprofundamento da parceria estratégica global», Pequim, 14/4/2023.

23. Carlos E. Vidigal e Raúl Bernal-Meza: «Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa» em *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* vol. 15 Nº 2, 2020.

24. A.T.L.M. de Sousa, Rafael A. F. Abrão e Luís Filipe de Souza Porto: «A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução» em *Conjuntura Austral* vol. 14 Nº 68, 2023.

25. Presidência da República: «Mover: Programa de Mobilidade Verde é lançado», 30/12/2023, disponível em <www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/mover-novo-programa-amplia-acoes-para-mobilidade-verde-e-descarbonizacao>.

Segundo Geraldo Alckmin, vice-presidente e ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, «o Brasil é um dos principais mercados automobilísticos do mundo. Temos de estimular a indústria nacional em direção a todas as rotas tecnológicas que promovam a descarbonização, com estímulo aos investimentos na produção, manutenção e criação de empregos de maior qualificação e melhores salários»²⁶.

Das várias empresas chinesas do setor automobilístico que chegaram ao Brasil e/ou começaram a exportar para o Brasil, o destaque ficou com a BYD. Trata-se de uma empresa privada, fundada em 1995 na China como produtora de baterias. Com muito êxito, especializou-se em energias limpas e mobilidade elétrica. A companhia se encaixa nas metas estratégicas do governo chinês anunciadas no programa industrial-tecnológico *Made in China 2025*, que elegeu a mobilidade elétrica como uma das prioridades para a China se tornar líder mundial. A empresa chegou ao Brasil em 2014, construindo uma unidade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para veículos elétricos e mantém uma parceria com a Unicamp: o Centro Brasileiro de Referência em Energia Solar Fotovoltaico, maior laboratório da BYD na América do Sul. A empresa sentiu a necessidade de investir em capacidade de P&D no Brasil para poder adaptar sua tecnologia às circunstâncias específicas (tropicalização), mas também visando acessar e mobilizar a competência tecnológica na área da sua atuação existente, sobretudo no Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPq), ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e na Unicamp, ambos situados em Campinas. Em outra vertente de negócio, em 2016, a BYD começou a montar chassis para ônibus elétricos em Campinas e, em 2017, painéis solares. Cerca de um terço dos 3 MW de energia solar instalados no Brasil no final de 2019 contava com tecnologia da BYD.

Mas foi em 2023, no primeiro ano do governo Lula, que a presença da empresa deu um salto: a partir das negociações realizadas com a ajuda do governo federal brasileiro e governo do Estado da Bahia, a BYD confirmou a tomada da antiga fábrica da Ford em Camaçari, anunciando um investimento de longo prazo no Brasil visando a produção de veículos elétricos e híbridos, o que significou um upgrade da presença industrial no país. Foi inclusive um dos principais temas levantados pelo presidente Lula na mencionada viagem à China.

Espera-se a geração de 10.000 empregos e um investimento que deve alcançar 5,5 bilhões de reais (equivalente a cerca de 1 bilhão de dólares), segundo a

26. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços: «Imposto de importação para veículos eletrificados será retomado em janeiro de 2024», 10/10/2023, disponível em <www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/imposto-de-importacao-para-veiculos-eletrificados-sera-retomado-em-janeiro-de-2024>.

empresa. «A produção completa dos carros na Bahia deve começar entre 2024 e 2025 e terá capacidade instalada de 150.000 veículos por ano na primeira fase de implantação, podendo chegar a 300.000 veículos numa segunda etapa»²⁷. A empresa deve ainda construir prédios residenciais para os funcionários da fábrica com capacidade para 4.230 trabalhadores e se comprometeu a buscar contratação de serviços e peças no mercado nacional. Acompanhando o investimento fabril, a BYD anunciou ainda um Centro de P&D em Salvador para desenvolver um carro híbrido combinando etanol e energia elétrica: «Queremos apoiar a Bahia, especialmente a região de Camaçari, a se tornar o Vale do Silício do Brasil», teria afirmado Wang Chuanfu, CEO e fundador da BYD²⁸.

É cedo para afirmar se está sendo construído um exemplo de uma nova pactuação que deveria ser estendida e ampliada. Um elemento que deve entrar na avaliação é como a empresa vai organizar a integração vertical da exploração e beneficiamento do lítio, passando pela fabricação de baterias, até a produção de ônibus e automóveis. No início de 2024, o presidente do Conselho da BYD Brasil, Alexandre Baldy, declarou que está se organizando para o desenvolvimento e o investimento em lítio e outros minerais nos estados de Minas Gerais e na própria Bahia como parte da estratégia de fazer do Brasil um hub regional na América Latina. Ou seja, quebraria com a lógica de mera exportação do minério para depois importar a bateria pronta para montar na sua fábrica em Camaçari. O desenvolvimento desse exemplo depende em grande medida do compromisso do governo brasileiro e do governo do estado da Bahia a partir de políticas industriais-tecnológicas. *A prova do pudim* será a avaliação sobre se esses investimentos contribuirão ou não com a ampliação de uma capacidade tecnológica endógena e o aumento da formação bruta de capital fixo.

É cedo para afirmar se está sendo construído um exemplo de uma nova pactuação que deveria ser estendida e ampliada

A oportunidade de uma repactuação na relação com a China

A discussão sobre como aproveitar o IED a serviço do desenvolvimento nacional já estava presente no pensamento desenvolvimentista latino-americano. No início da década de 1960, Celso Furtado escreveu que é preciso uma ação

27. «BYD anuncia aumento de investimento no Brasil para R\$5,5 bilhões», 18/3/2024, disponível em <<https://byd.com.br/byd-anuncia-aumento-de-investimento-no-brasil-para-r55-bilhoes/>>.

28. «BYD chega à Bahia e lança pedra fundamental do complexo industrial de Camaçari», 10/10/2023, disponível em <<https://byd.com.br/byd-agora-e-baiana-e-inaugura-o-complexo-fabril-simbolo-da-nova-industria-brasileira/>>.

do governo «que discipline a ação do capital estrangeiro, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômico e da independência política»²⁹. Na época, isso se referia aos capitais vindos dos EUA e da Europa. Embora o desafio seja o mesmo com relação ao capital chinês, a aposta é que se pode avançar mais nesse caso pelos motivos enumerados a seguir.

Primeiro, a própria China fez esse movimento de sair da condição periférica incorporando com êxito os investimentos estrangeiros em sua estratégia de desenvolvimento³⁰. Segundo, porque embora a relação comercial-econômica que se estabeleceu entre Brasil e China espelhe a lógica centro-periferia, a China não é um país imperialista e é parte do Sul global; logo, pode ser cobrada para promover, não só na retórica, mas também na prática, uma cooperação Sul-Sul, ou, no jargão chinês, «win-win», com um «w» de mesmo tamanho para cada um. No final das contas, a China aposta em sua ascensão como um país líder do mundo em desenvolvimento ou do Sul global, oferecendo alternativas práticas para os países e, com isso, disputando influência com os EUA. A diplomacia da vacina, sobretudo no início da pandemia de covid-19, é um bom exemplo disso. No caso do Brasil, ela envolveu a transferência de tecnologia e fabricação no Brasil da vacina CoronaVac em parceria com o Instituto Butantan do governo de estado de São Paulo³¹.

Terceiro, uma questão mais recente é a escalada da rivalidade com os EUA e, por tabela, embora em menor intensidade, com a Europa. Haveria, por parte da China, um interesse em investir e consolidar uma relação duradoura com a segunda maior economia do hemisfério americano por motivos geopolíticos. Quarto, embora a lógica das empresas chinesas, estatais ou não, seja de garantir o máximo de retorno sobre seus investimentos, conquistar mercados e garantir acesso a matérias-primas, é fato que há uma certa capacidade de ingerência centralizada por parte do Partido Comunista Chinês que tornaria mais fácil uma pactuação com objetivos e metas de médio-longo prazo.

Em troca dessa repactuação, o que o Brasil pode oferecer à China, além de mercado e matérias-primas, é o reconhecimento e a legitimação do multilateralismo com características chinesas. Além da posição estratégica como grande país em desenvolvimento no continente americano, o Brasil dispõe hoje de um outro ativo muito valorizado pela China: uma liderança experiente

29. C. Furtado: *A Pré-Revolução Brasileira*, 2ª ed., Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1962, p. 22.

30. Tomás Costa de Azevedo Marques e G. Romano Schutte: «An Analysis of the Chinese Inward FDI Development and Regulation Policy and the Five-Year Plans» em *Brazilian Journal of Political Economy* vol. 44 Nº 2, 4-6/2024.

31. Instituto Butantan: «A parceria tecnológica que fez da CoronaVac a vacina do Brasil», 18/1/2021, disponível em <<https://butantan.gov.br/noticias/a-parceria-tecnologica-que-fez-da-coronavac-a-vacina-do-brasil>>.

e carismática com capacidade excepcional de dialogar com os mais diversas setores da comunidade internacional.

Uma alternativa à hegemonia estadunidense liderada pela China se torna muito mais forte e influente se contar com a participação do Brasil e, em particular, com o Brasil de Lula. Os dois governos têm hoje compromissos compartilhados para lançar, por exemplo, uma aliança pela erradicação da fome e da pobreza ou uma articulação do Sul Global no combate às crises climáticas. Esse é o Brasil que não existiu como opção para a China nos últimos seis anos. A nomeação de Dilma Rousseff para a Presidência do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), conhecido como Banco dos BRICS, é uma valorização da liderança de Dilma, mas ao mesmo tempo do próprio NBD, que é sediado em Xangai.

Nesse sentido, a visita de Lula em 2023 foi o começo dessa repactuação, que deve avançar com a presença do Xi Jinping na Cúpula do G-20 no Rio em 2024, ocasião na qual inclusive serão comemorados os 50 anos da relação diplomática Brasil-China. A China espera que parte desse processo seja a esperada adesão à BRI, e isso faz parte do processo. Um processo que deve dialogar com a estratégia de uma nova industrialização e com o processo de integração latino-americano, outra prioridade brasileira para a qual se espera encontrar na China uma parceira.

Conclusões

As relações Brasil-China, em especial os investimentos chineses no Brasil, se colocadas dentro de uma política de desenvolvimento nacional, podem cumprir um papel importante ao país. Apesar de Brasil e China já terem relações econômicas bem estabelecidas, a demanda pela neointustrialização, a partir do novo governo Lula, gerou o interesse no Brasil de repactuar as relações com a China de modo que atendessem à construção de uma nova indústria em bases tecnológicas e ambientais.

A repactuação das relações é tarefa única do governo e da sociedade brasileira, que encontrará resistência de parte da classe plutocrata internamente, que quer limitar a relação com a China a mais do mesmo, concentrada na agroexportação. As oportunidades estão na mesa. Tudo vai depender de como o governo e a sociedade brasileira conseguirão aproveitar esse momento da política interna e externa. ☐

Brasil e a União Europeia na encruzilhada da disputa hegemônica global

Prisões da história de longue durée, path dependencies e interesses estratégicos

Andrea Ribeiro Hoffmann

As relações entre o Brasil e a União Europeia devem ser entendidas no contexto de uma estrutura mais ampla de relações inter-regionais entre a UE e a região da América Latina e Caribe. Essas relações são marcadas por uma origem colonial e laços políticos e econômicos assimétricos. Hoje, encontram-se em uma encruzilhada no contexto da atual disputa hegemônica na política internacional.

Introdução

O lugar da história e do contexto histórico nas relações entre países e sociedades varia de acordo com as perspectivas teóricas e analíticas. Na disciplina de relações internacionais, para algumas teorias, como o neorealismo, a história não importa, apenas a distribuição relativa de poder, independentemente de como tenha se desenvolvido. Para outras perspectivas, a história é fundamental, mas a forma como ela é definida e acessada também varia. O conteúdo dos conceitos¹, a relevância da memória coletiva², as relações de poder na

Andrea Ribeiro Hoffmann: é professora associada do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

Palavras-chave: Brasil, União Europeia, Mercosul, BRICS, Celac.

1. Reinhart Koselleck: *Sediments of Time: On Possible Histories*, Stanford UP, Palo Alto, 2018.

2. Jeffrey K. Olick e Joyce Robbins: «Social Memory Studies: From 'Collective Memory' to the Historical Sociology of Mnemonic Practices» em *Annual Review of Sociology* Nº 24, 1998.

produção de conhecimento e narrativas³ são algumas referências. Sandrin et al.⁴ se baseiam na discussão de Fernand Braudel sobre as múltiplas temporalidades da história⁵, a *longue durée*, ou longo prazo (séculos); *histoire conjuncture* (25-50 anos); e *micro histoire*, ou curto prazo (cinco anos), para analisar as percepções latino-americanas sobre a União Europeia nos casos do Brasil, da Colômbia e do México.

A conceituação de história de Braudel permite uma análise inovadora das relações entre a UE e o Brasil, pois inclui algumas das «prisões da *longue durée*», incluindo «hábitos de pensamento e ação, de estruturas que resistem vigorosamente a morrer»⁶, sem rejeitar a possibilidade de que as relações atuais baseadas em outras temporalidades também sejam importantes. Desse ponto de vista, é possível reconhecer o papel do colonialismo e do imperialismo nos padrões de relações políticas, sociais, econômicas e culturais que evoluíram historicamente na *longue durée*, mas também os interesses estratégicos dos atores relevantes (estatais e não-estatais, nacionais e transnacionais), e suas constelações dominantes, assim como as instituições de governança. Embora essas temporalidades sejam distintas, para fins analíticos «o tempo de hoje é composto simultaneamente pelo tempo de ontem, de anteontem e de dias passados»⁷.

Este artigo foca nas temporalidades recentes, e desta forma, primeiramente, contextualiza as relações entre o Brasil e a UE nas relações inter-regionais desta última com a América Latina e Caribe em seus diálogos inter-regionais com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e com o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em seguida, analisa as particularidades das relações bilaterais e finaliza com reflexões sobre o futuro dessas relações.

Brasil-UE no contexto das relações inter-regionais UE-Celac e UE-Mercosul

As relações entre o Brasil e a UE devem ser entendidas no contexto de uma estrutura mais ampla de relações inter-regionais entre a União e a região da América Latina e Caribe, institucionalizadas em acordos em vários níveis de governança,

3. Michel Foucault: *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, ed. Colin Gordon, Pantheon, Nova York, 1980.

4. Paula Sandrin, Roberto Dominguez, A. Ribeiro Hoffmann, Andrea Quiroga e Eric Tremolada: *Perceptions, Images and Emotions towards the European Union (EU) in Latin America: Between Admiration and Resentment*, no prelo.

5. F. Braudel: «History and the Social Sciences: The Longue Durée» em *Review* vol. 32 Nº 2, 2009.

6. *Ibid.*, pp. 179-180.

7. *Ibid.*, p. 182.

incluindo diálogo político, cooperação para o desenvolvimento e negociações comerciais. As relações inter-regionais atuais incluem parcerias estratégicas bilaterais com o México e o Brasil, acordos bilaterais com o Chile e o Peru, acordos sub-regionais com o Mercosul, a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade do Caribe (Caricom)/Cariforum e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)/ Sistema da Integração Centro-Americana (SICA), e a parceria com a Celac, incluindo todos 33 países da região. Essas relações incluem também diálogos interparlamentares, do setor privado e da sociedade civil de ambas as regiões.

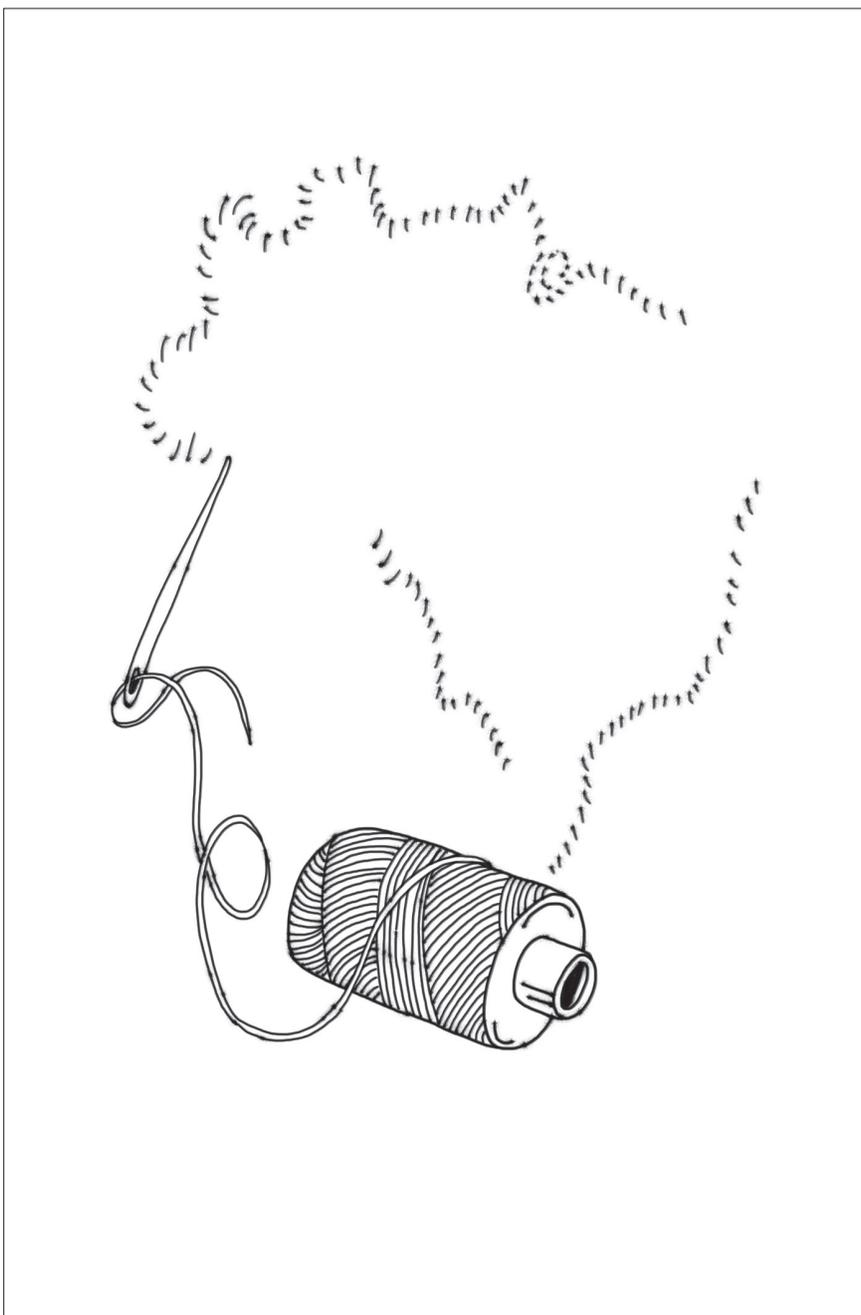
Essas relações evoluíram em ciclos de aproximação e distanciamento na temporalidade da conjuntura histórica, mas, na micro-história, a literatura converge no diagnóstico de um decrescente nível de interações, falta de interesses comuns prioritários e, possivelmente, distanciamento de valores entre as regiões. Os resultados da Cúpula UE-Celac, realizada em julho de 2023, contribuíram para esta percepção, dado que ela gerou muitas expectativas por ter sido a primeira cúpula realizada após oito anos (a primeira ocorreu em 2013 e a segunda em 2015). Christian Ghymers, por exemplo, considerou o evento uma oportunidade perdida:

Para a UE, após a visão equivocada da Comissão Europeia de que a região não era uma ameaça estratégica para a UE, esse despertar tardio para o terreno perdido em termos de comércio, geopolítica e valor parece simplista e oportunista. Para a Celac, que continua altamente instável e dividida diante dos conflitos entre as grandes potências pela hegemonia global, essa é uma participação passiva para avaliar com ceticismo o que eles podem receber da Europa, mas sem nenhum consenso claro além de perceber a tentativa europeia de «comprar» apoio, já que a Celac controla muitos dos insumos necessários para a «autonomia estratégica aberta» da Europa. É altamente problemático observar a incoerência hipócrita da Celac, que se recusa categoricamente a descrever a guerra na Ucrânia como «agressão russa», mas celebra no mesmo texto da declaração comum sua «adesão à Carta das Nações Unidas e ao direito internacional, em particular à necessidade de respeitar a soberania, a independência política e a integridade territorial de todas as nações».⁸

Detlef Nolte e María Victoria Alvarez também compartilharam uma avaliação negativa da cúpula e argumentaram que:

o consenso parece ter sido somado em amplitude, mas não em profundidade ou sentido estratégico. A extensa Declaração final de 41 pontos não deixou

8. C. Ghymers: «Una Cumbre birregional agridulce entre la UE y América Latina y el Caribe», IRELAC Policy Brief 2023/03, 2023.



de lado nenhuma questão da complexa e ampla agenda birregional, como mudança climática, desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero, proteção e uso sustentável dos oceanos, acesso à água potável, transformação digital responsável, justiça social e combate à corrupção e ao crime. Essa é uma lista extensa e desafiadora de questões conjuntas, sem priorização.⁹

Na opinião desses autores, alguns dos problemas foram as discordâncias sobre o conflito Ucrânia-Rússia, e, pode-se dizer, as temporalidades, pois para eles os países da América Latina e Caribe estavam mais preocupados com crimes do passado do que com as atuais violações de direitos humanos.

Apesar das discordâncias, sobretudo em relação à Ucrânia, é importante destacar os compromissos positivos sobre saúde e mudança climática, temas que se tornaram extremamente relevantes na política internacional. O parágrafo 30 da Declaração refere-se ao Plano da Celac sobre Autossuficiência em Saúde e ao tratado internacional sobre pandemia. Além disso, o Roteiro UE-Celac para 2023 a 2025 prevê eventos concretos, tais como sobre Autossuficiência em Saúde envolvendo autoridades regulatórias de ambas as regiões, a serem realizadas em 2024-2025, uma indicação de uma vontade de ir além das palavras e avançar para a implementação dos compromissos. O tema da mudança climática foi discutido em várias reuniões preparatórias e reuniões com a sociedade civil, e incluído em vários parágrafos da Declaração, a partir de uma perspectiva transversal que vai desde tópicos mais econômicos a mais normativos¹⁰. Também é importante destacar a participação das organizações da sociedade civil e dos sindicatos, bem como da juventude na cúpula. A Declaração das Organizações, Redes e Plataformas da Sociedade Civil e dos Sindicatos destaca:

As organizações da sociedade civil não têm tido vida fácil atualmente. Sofremos perseguição política, administrativa e financeira por parte daqueles que não querem ouvir vozes diferentes das suas, que têm medo da diferença, que não respeitam a diversidade. É por isso que esta nova fase das relações UE-ALC nos oferece uma oportunidade de apoio mútuo, de trabalho coordenado entre as organizações da sociedade civil de ambas as regiões para enfrentar os perigos que temos pela frente. Unidos, não seremos silenciados.¹¹

9. D. Nolte e M.V. Alvarez: «La Cumbre Celac-UE entre luces y sombras» em *Latinoamérica* 21, 23/6/2023.

10. A. Ribeiro Hoffmann: «EU-LAC Multilateralism and the (New) Global Order» em Roberto Dominguez e José A. Sanahuja: *Handbook of EU-Latin American Relations*, Palgrave Macmillan, 2024.

11. Declaração das Organizações, Redes e Plataformas da Sociedade Civil e dos Sindicatos da América Latina, do Caribe e da União Europeia participantes do Fórum UE-LAC, Bruxelas, 13-14/7/2023, disponível em <coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/07/Declaracion-sociedad-civil_foro-UE-LAC-2023.pdf>.

Além de dez recomendações específicas, sua recomendação central foi a demanda para a criação de um mecanismo permanente de acompanhamento de várias partes interessadas para monitorar o Diálogo UE-Celac, particularmente relevante dada a ameaça das extremas direitas em diversos países de ambas as regiões.

O tom pessimista das relações entre a UE e o Brasil também se deveu às dificuldades das negociações do acordo Mercosul-UE. As negociações comerciais se iniciaram em 1999, quando entrou em vigor o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e os seus Estados-Partes, e foram retomadas em 2016, após vários períodos de avanços e estancamentos; sua conclusão em 2019 foi polêmica. Para além das tradicionais disputas nas áreas de agricultura, propriedade intelectual e compras governamentais, o contexto político brasileiro durante o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro, em particular sua política ambiental, foi determinante para a mobilização de opositores, que incluíram a França, a sociedade civil organizada e o Parlamento Europeu, cujo mandato inclui a ratificação do acordo. Uma possível retomada das negociações é discutida; a França e os ambientalistas continuam se opondo ao acordo, enquanto a indústria, sobretudo empresas do setor químico, como a Basf e a Bayer, e do setor automotivo, incluindo a Daimler e a Volkswagen, é o principal grupo interessado. Seus integrantes defendem que o acordo seja aprovado por maioria qualificada, o que só seria possível caso o acordo comercial seja «separado» dos pilares de cooperação política e para o desenvolvimento, e desta forma não exigir que seja ratificado por todos Estados-membros da UE nem o Parlamento Europeu, uma opção questionável do ponto de vista da legitimidade democrática¹².

O tom pessimista das relações entre a UE e o Brasil também se deveu às dificuldades das negociações do acordo Mercosul-UE

Relações Brasil-UE

Além das relações desenvolvidas no contexto da cooperação UE-Celac e UE-Mercosul, as relações entre Brasil e UE possuem especificidades relevantes. Por um lado, como citado acima, são «parceiros estratégicos»; por outro, a

12. A. Ribeiro Hoffmann: «The Mercosur-European Union Agreement in the New Global Context» em *CEBRI*, 13/6/2023; Ana Paula Tostes e Marianna Albuquerque: «Unpacking the Impact of Mega-Regional Agreements: The EU-Mercosur Case» em *Third World Quarterly* vol. 45 Nº 8, 2024; Oliver Pieper: «O que ainda trava o Acordo EU-Mercosul» em *DW*, 19/5/2024.

participação do Brasil nos BRICS (o grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) coloca o país em uma posição de entremeio, por vezes de «ponte» ou «mediador», por vezes tensionada entre polos que se caracterizam cada vez mais como divergentes em uma disputa hegemônica na política internacional. A desconfiguração dos BRICS, sobretudo após seu alargamento, de um grupo de países emergentes demandando mais legitimidade democrática na governança global para um espaço de influência chinesa e apoio a políticas unilaterais da Rússia acirrou esta dinâmica.

Os conflitos na Ucrânia e, mais recentemente, entre Israel e Palestina, têm contribuído para esta configuração complexa nas relações de curto prazo (*micro-histoire*) entre Brasil e UE. No que se refere à Ucrânia, foi visto acima que a divergência foi explicitada na Cúpula UE-Celac e, nesse sentido, Víctor M. Mijares argumenta, com razão, que os governos latino-americanos que apoiaram a invasão do presidente russo Vladimir Putin à Ucrânia estão contradizendo seu próprio interesse em aumentar a autonomia política, pois acabam enfraquecendo a multipolaridade e fortalecendo a consolidação de esferas de influência em nível global, levando a uma ordem hierárquica mais baseada no poder¹³. No caso do Brasil, além das considerações sobre os acordos do fim da Guerra Fria, as configurações de grupos de interesse domésticos, como o lobby agrícola que depende das importações de fertilizantes da Rússia, tiveram um papel importante para a manutenção de boas relações com o país. Importante destacar que, apesar da colaboração no âmbito do BRICS, o Brasil não apoiou a Rússia na votação da Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2 de março de 2021, que se seguiu ao veto russo à consideração do assunto no Conselho de Segurança da ONU. No entanto, na votação para suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 7 de abril, o Brasil se absteve.

Quanto ao conflito Israel-Palestina, historicamente, tanto o Brasil como a UE buscaram apoiar a «solução de dois Estados», mas estão internamente fragmentados sobre o conflito atual deslanchado com os ataques do Hamas de outubro de 2023¹⁴. No caso da UE, apesar da posição conjunta comum explicitada por Josep Borrell, alto representante para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e vice-presidente da Comissão Europeia, condenando veementemente os ataques do Hamas, mas também pedindo que Israel respeitasse o direito internacional, a divergência ficou clara na votação da Resolução ES-10/22 da Assembleia Geral, quando dois países da UE votaram contra (Áustria e República Tcheca) e oito países se abstiveram (Bulgária, Alemanha, Hungria, Itália,

13. V.M. Mijares: «The Ukrainian Crisis and Latin America» em *Americas Quarterly*, 3/4/2014.

14. Sinem Akgül-Açıkmeşe e Soli Özel: «EU Policy towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies» em *The International Spectator* vol. 59 Nº 1, 2024.

Lituânia, Holanda, Romênia e Eslováquia). Na mais recente resolução da Assembleia Geral, de 10 de maio de 2024, que elevou o status da Palestina para Estado Observador e demandou do Conselho de Segurança da ONU aprovar sua adesão plena, dois Estados-membros estavam entre os nove países que se opuseram (Estados Unidos, Argentina, República Tcheca, Hungria, Israel, Micronésia, Nauru, Palau e Papua Nova Guiné) e nove entre os 25 que se abstiveram (Áustria, Bulgária, Finlândia, Alemanha, Itália, Letônia, Lituânia, Holanda e Suécia). Ainda assim, Borrell emitiu uma declaração afirmando que:

a UE continuará apoiando firmemente a construção do Estado palestino e fortalecendo as instituições palestinas e sua capacidade de preparação para a futura condição de Estado. É vital restaurar um horizonte político em direção a uma solução de dois Estados. A UE está pronta para trabalhar com Israel, com a Autoridade Palestina e com as partes regionais e internacionais para atingir esse objetivo.¹⁵

O Brasil também está domesticamente fragmentado sobre o conflito, apesar de ter apoiado as resoluções acima mencionadas. As relações com Israel foram politizadas sobretudo devido ao alinhamento do governo de Bolsonaro com Benjamin Netanyahu, que, por sua vez, tem tentado influenciar a política externa do Brasil em relação a Israel por meio de contatos com o governo e a sociedade brasileira, incluindo a liderança evangélica e seus representantes no Congresso, contribuindo para a polarização entre esquerda e direita, dada a histórica instância de esquerda pró-Palestina ao longo dos partidos e da sociedade civil organizada¹⁶.

Apesar das divergências no campo da política internacional, é importante destacar interesses comuns e convergências nas relações entre Brasil e UE e, em particular, a janela de oportunidade que se abriu para uma aproximação com o fim da gestão de Bolsonaro. A parceria estratégica, apesar de ter sido criticada pelos resultados abaixo das expectativas, gerou mais de 30 diálogos bilaterais, com destaque para os setores de

Apesar das divergências no campo da política internacional, é importante destacar interesses comuns e convergências nas relações entre Brasil e UE

15. «UNGA: Statement by High Representative Josep Borrell on the vote at the UN General Assembly on the Palestinian Membership», 10/5/2024, disponível em *European Union External Action*, <www.eeas.europa.eu/eeas/unga-statement-high-representative-josep-borrell-vote-un-general-assembly-palestinian-membership_en>.

16. Guilherme Casarões e Samuel Feldberg: «Israel and Brazil» em *Routledge Handbook on Israel's Foreign Relations*, Routledge, Londres, 2024.

política energética, sociedade de informação e economia digital, cooperação científica e tecnológica, cooperação macroeconômica e direitos humanos¹⁷. O desenvolvimento sustentável e a mudança climática têm alta prioridade no atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e grande potencial de criação de sinergias no contexto dos diálogos para além do seu tratamento nas negociações comerciais.

O terceiro governo de Lula empoderou o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, tendo à frente Marina Silva, sua ex-ministra e crítica de sua gestão anterior, indicativo do fortalecimento desta agenda. O novo governo também criou o Ministério dos Povos Indígenas, tendo à frente a líder indígena Sonia Guajajara, e o cargo de secretária de Mudança do Clima, tendo à frente Ana Toni, que tem uma trajetória de ativista ambiental na sociedade civil. Entre os esforços para dinamizar a agenda ambiental e climática, no plano doméstico incluem-se a recriação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal; o lançamento de planos para os outros biomas, tais como o Cerrado, Pantanal, Caatinga, Pampa e Mata Atlântica; a recriação do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas e do Conselho Nacional de Política Indigenista, extintos pelo governo anterior; e a reativação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com recursos da emissão dos primeiros títulos soberanos sustentáveis do Brasil. No plano de política externa, com relevância direta para as relações com a UE, incluem-se a realização da Cúpula da Amazônia, que reuniu pela primeira vez em 14 anos os oito países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e convidados, entre eles a França; a reativação do Fundo Amazônia, para o qual a UE, além da Alemanha, Dinamarca, Suíça e Noruega, já anunciaram apoio; e a organização da COP30 em 2025 na cidade de Belém do Pará.

17. Miriam Gomes Saraiva: «The Brazil-European Union Strategic Partnership, from Lula to Dilma Rousseff: A Shift of Focus» em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 60 Nº 1, 2017; Luis Fernando Blanco e Bruno Theodoro Luciano: «Understanding EU's Strategic Partnerships in Latin America: A Comparative Assessment of EU-Brazil and EU-Mexico Relations» em *Journal of Contemporary European Studies* vol. 26 Nº 4, 2018; Carolina Pavese: «European Union and Brazil in the Quest for Global Climate Governance: Potentials and Perils of a Partnership», Istituto Affari Internazionali, 2018; Laura C. Ferreira-Pereira: «European Union-Brazil Relations: A Strategic Partnership in Suspended Animation» em L.C. Ferreira-Pereira e Michael Smith (orgs.): *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, Palgrave-Macmillan, Cham, 2021; Elena Lazarou e Diego Ponce: «Brazil-EU Relations: Driver, Enabler or Negotiator for Interregionalism?» em Gian Luca Gardini (org.): *The Redefinition of the EU Presence in Latin America and the Caribbean*, Peter Lang, Berlim, 2023; site Delegação da Comissão Europeia no Brasil.

Reflexões finais

As relações entre Brasil e UE encontram-se em uma encruzilhada no contexto da atual disputa hegemônica na política internacional. Essas relações se desenvolveram historicamente no contexto das relações entre a Europa e a região da América Latina e Caribe e são marcadas por uma origem colonial e relações políticas e econômicas assimétricas, cujos efeitos nas percepções dos atores envolvidos podem reaparecer como filtros cognitivos em temporalidades variadas. Este artigo focou as relações mais recentes no contexto posterior à Guerra Fria e à criação da UE, que canalizaram parcialmente essas relações em trajetórias institucionais com efeitos positivos em termos de abertura de possibilidades de redefinição das percepções mútuas. No entanto, essas relações são marcadas por agendas consensuais com efeito limitado para a superação das assimetrias e facilitador de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Interesses estratégicos dos atores dominantes afetam as relações de curto prazo; no caso do Brasil, a conjuntura política doméstica foi particularmente relevante nos últimos anos devido à fragilização democrática com fortalecimento da extrema direita e a oscilação de posicionamentos oficiais sobre temas e valores centrais das relações, tais como democracia, direitos humanos, desenvolvimento sustentável e multilateralismo. A concretização dos objetivos da parceria estratégica Brasil-UE e do acordo UE-Mercosul no curto prazo (*micro-histoire*) tem sido pautada, portanto, por uma confluência de influências pouco coerente. As crises de segurança internacional tensionam ainda mais as relações entre o Brasil e a UE e exigem esforço para superação das divergências e priorização de agendas, sem perder de vista os valores fundamentais democráticos sobre os quais a relação se constitui. ☒

O labirinto do Brasil

Entre regionalismo, BRICS+ e direitos humanos

Monica Herz / Giancarlo Summa

A política externa do terceiro governo de Lula é marcada por três prioridades que se entrelaçam: integração regional, rediscussão dos equilíbrios geopolíticos globais e busca por novos parceiros econômicos. Diante de uma situação global mais confusa e tensa, porém, o Brasil se vê hoje com peso político e econômico menor – inclusive nos BRICS, bloco que sofre crescente influência chinesa. O desafio é ajudar a construir para a América Latina uma política de *não alinhamento ativo*, equidistante de Washington e Pequim, defendendo os direitos humanos, a desnuclearização e a proteção ambiental.

Luiz Inácio Lula da Silva voltou à Bolívia na terça-feira 9 de julho de 2024, 15 anos depois da última visita, durante seu segundo mandato presidencial. Em todos esses anos, nenhum outro presidente brasileiro tinha pisado no país andino, que compartilha com o Brasil mais de 3.400 quilômetros de fronteiras e é seu maior fornecedor de gás natural. Lula foi prestar solidariedade ao presidente progressista Luis Arce, que escapara dias antes de uma tentativa de golpe militar, para anunciar novos investimentos brasileiros na área de

Monica Herz: é professora titular do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Foi uma das fundadoras do Instituto Latino-Americano para o Multilateralismo (ILAM).

Giancarlo Summa: foi diretor de comunicação da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil, México e África ocidental; atualmente, é pesquisador na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (EHESS). Foi um dos fundadores do Instituto Latino-Americano para o Multilateralismo (ILAM).

Palavras-chave: direitos humanos, integração, multilateralismo, não alinhamento, BRICS, Brasil.

energia e gás além de celebrar um dos poucos resultados concretos da política externa de seu terceiro governo: a entrada da Bolívia como membro efetivo do Mercosul, o combalido Mercado Comum do Sul¹. No fim de semana anterior, Javier Milei, o presidente de extrema direita da Argentina, esnobou a reunião dos chefes de Estado do Mercosul que celebrava o ingresso da Bolívia e preferiu participar da reunião da Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC), no Balneário Camboriú, no sul do Brasil, juntamente com o ex-presidente Jair Bolsonaro.

«O bom funcionamento do Mercosul, que agora tem a satisfação de acolher a Bolívia como membro pleno, concorre para a prosperidade comum», disse Lula. O presidente brasileiro anunciou também ter convidado a Bolívia para participar da Cúpula dos chefes de Estado do G-20, as 20 maiores economias do mundo, que será realizada em novembro de 2024 no Rio de Janeiro, para se somar à iniciativa do Brasil – que exerce a Presidência rotativa do grupo – de combate à fome e à pobreza. « O presidente Arce – acrescentou Lula – manifestou o interesse boliviano de ingressar nos BRICS. (...) O Brasil vê como muito positiva a inclusão da Bolívia e de outros países de nossa região»².

Há um simbolismo revelador no retorno de Lula à Bolívia. Como nos dois primeiros mandatos (2003-2010), a política externa de seu terceiro governo é marcada por três prioridades que se entrelaçam: o processo de integração regional latino-americana; a rediscussão dos equilíbrios geopolíticos e das instituições de governança globais; e a busca por novos parceiros econômicos e investimentos internacionais. No entanto, hoje a situação global é muito mais confusa e tensa, enquanto o peso político e econômico do Brasil ficou menor – inclusive nos BRICS, o bloco criado com Rússia, Índia, China e África do Sul.

Em 20 de março de 2003, logo no início do primeiro governo Lula, uma coalizão militar liderada pelos Estados Unidos invadiu o Iraque, com o objetivo de depor o ditador Saddam Hussein e colocar no poder um governo aliado. O pretexto para a invasão fora a suposta presença de «armas de destruição de massa» no país, com as quais o regime de Hussein poderia ameaçar

1. Os países fundadores do Mercosul, em 1991, foram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 8 de julho de 2024, o presidente da Bolívia, Luis Arce, entregou o Instrumento de Ratificação do Protocolo de Adesão ao Mercosul ao seu colega paraguaio, Santiago Peña, durante a Cúpula de Chefes de Estado e Estados Associados, em Assunção. A Venezuela tinha sido aceita como membro pleno do bloco, mas foi suspensa em 2017. Os países associados são Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

2. «Declaração à imprensa do presidente Lula após reunião bilateral com o presidente da Bolívia, Luis Arce», 9/7/2024, disponível em <www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/declaracao-a-imprensa-do-presidente-lula-apos-reuniao-bilateral-com-o-presidente-da-bolivia-luis-arce>.

o Ocidente. Era uma mentira sem fundamento, que a administração *neoliberal* do então presidente George W. Bush propagou às chancelarias e à mídia do mundo inteiro. Além dos EUA, 40 diferentes nações enviaram tropas para o Iraque³. Foi uma operação militar não autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, e portanto ilegal e ilegítima, e que terminou melancolicamente quase 20 anos mais tarde. Após destruir o exército iraquiano e fuzilar Hussein, os EUA foram incapazes de administrar o caos que tinham criado; as tropas foram sendo retiradas aos poucos, até que as últimas unidades militares cessaram as operações de combate em dezembro de 2011. Quatro meses antes, as tropas dos EUA tiveram também que deixar às pressas o Afeganistão, sob a pressão dos ataques dos talibãs.

O terceiro mandato de Lula, iniciado em janeiro de 2023, começou de baixo da sombra de outro conflito deflagrado de forma unilateral e ilegal por uma potência nuclear: em 24 de fevereiro de 2022, as tropas russas invadiram a Ucrânia e anexaram a região do Donbas. A Ucrânia conseguiu resistir ao ataque russo inicial e começou a receber enormes quantidades de ajuda militar (dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN) e econômica (da União Europeia, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial); passados quase dois anos e meio, o conflito se transformou numa *proxy war* (guerra por procuração) dos EUA e seus aliados contra a Rússia e seus aliados. Enquanto isso, a Ucrânia continua sendo destruída e civis e militares morrem aos milhares, à espera de que os equilíbrios no terreno forcem algum tipo de acordo de paz.

**A agressão russa
contra a Ucrânia
causou uma
aceleração da
remodelação
dos equilíbrios
geopolíticos globais**

econômica e diplomática global – uma ofensiva que tem sido especialmente exitosa na América do Sul e na África.

Para além de incontáveis vítimas e destruições materiais, a agressão russa contra a Ucrânia causou também uma aceleração da remodelação, já em andamento, dos equilíbrios geopolíticos globais. Em 2003, os EUA eram a potência hegemônica incontestada num mundo essencialmente unipolar. Vinte anos depois, a China é o maior parceiro comercial de maior parte do planeta, com um PIB nominal superior ao dos EUA, e disputa palmo a palmo a supremacia

3. O maior contingente foi o da Grã-Bretanha, com 46.000 soldados. Na coalizão montada pelos EUA com duríssimas pressões diplomáticas entraram também quatro países latino-americanos: República Dominicana, El Salvador, Honduras e Nicarágua (à época, sob a Presidência do empresário conservador Enrique Bolaños). El Salvador enviou o maior contingente militar (5.800 soldados) e sofreu várias baixas. Ver Stephen A. Carney: *Allied Participation in Operation Iraqi Freedom*, Center of Military History United States Army, Washington, DC, 2011.

Esta nova multipolaridade ficou explícita nas votações da Assembleia Geral da ONU, o mais democrático dos organismos das Nações Unidas, onde todos os países são representados e não há direito de veto (mas cujas resoluções, ao contrário das do Conselho de Segurança, não têm poder vinculante). Entre 2 de março de 2022 e 24 de fevereiro de 2023, a Assembleia Geral votou diferentes resoluções sobre a guerra na Ucrânia, que tiveram resultados parecidos: entre 141 e 143 países condenando a invasão, entre cinco e sete votando contra as resoluções (além da própria Rússia, Belarus, Eritreia, Coreia do Norte, Síria e Mali), e entre 32 e 35 se abstendo; mais de uma quinzena de países preferiram não participar das votações⁴. A maioria das abstenções se concentrou na Ásia – a começar por China, Índia e Paquistão – e na África. Na América Latina, os países que, desde a primeira votação, se abstiveram ou não participaram do voto foram os que mantêm laços econômicos, militares e ideológicos mais estreitos com o regime de Vladimir Putin: Bolívia, Venezuela, Cuba e Nicarágua.

As pressões dos EUA e dos aliados ocidentais para isolar diplomaticamente a Rússia naufragaram definitivamente após o início da represália israelense contra a população palestina de Gaza, seguida aos ataques de Hamas em 7 de outubro de 2023. O apoio incondicional a Israel, apesar das dezenas de milhares de vítimas civis e de incontáveis crimes de guerra cometidos por Israel, é visto pelos países do Sul global como uma demonstração da hipocrisia e do *double standard* (padrão duplo) das potências ocidentais, que só defenderiam os direitos humanos e o direito internacional quando for de seu interesse geopolítico.

A contradição ficou evidente nas reações aos pedidos de prisão por crimes de guerra e crimes contra a humanidade emitidos pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) contra Putin (em março de 2023) e contra o primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu (em maio de 2024). No primeiro caso, a decisão do Promotor-chefe do TPI, Karim Khan, foi festejada pela administração dos EUA (foi «uma decisão justificada», segundo o presidente Joe Biden) e criticada pela Rússia (uma medida «ultrajante e inaceitável», segundo o porta-voz do Kremlin, Dmitry Peskov). No segundo caso, o presidente Biden definiu a decisão do TPI como «ultrajante» e assegurou que ele «garantirá que Israel tenha tudo o que precisa para se defender do Hamas e de todos os seus inimigos»⁵. Todos os países da UE aderem ao TPI, em contraposição a EUA, Israel,

4. Na resolução votada em 23 de fevereiro de 2023, a Assembleia Geral «reitera sua exigência de que a Federação Russa retire imediata, completa e incondicionalmente todas as suas forças militares do território da Ucrânia dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas, e pede a cessação das hostilidades». «Princípios da Carta das Nações Unidas subjacentes a uma paz abrangente, justa e duradoura na Ucrânia», A/RES/ES-11/6, 23/2/2024.

5. Robert Tait: «Biden Attacks Request by ICC Prosecutor for Netanyahu Arrest Warrant» em *The Guardian*, 21/5/2024.

Rússia, China e Índia. Ainda assim, com poucas exceções, os países europeus adotaram posturas similares à de Washington, apoiando o mandado de prisão contra Putin e criticando ou expressando reservas em relação à ação contra Netanyahu.

A medida judicial contra Putin criou uma situação diplomaticamente embaraçosa para o Brasil e a África do Sul, os dois únicos membros dos BRICS originais que aderem ao TPI e ao longo das décadas, de forma geral, ratificaram todas as convenções das Nações Unidas em matéria de direitos humanos.

**A medida judicial
contra Putin criou
uma situação
embaraçosa para
o Brasil e a África
do Sul, os dois
únicos membros
dos BRICS originais
que aderem ao TPI**

O governo de Pretória teve que fazer gestões discretas com Moscou para assegurar que Putin não participasse da reunião dos chefes de Estado dos BRICS organizada na África do Sul em agosto de 2023, evitando assim de ter que descumprir suas obrigações com o TPI, ou seja, a execução do mandado internacional de prisão contra o líder russo (a Rússia foi representada pelo ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov). No Brasil, o chanceler Mauro Vieira deu uma declaração ambígua sobre o assunto⁶, enquanto Lula chegou a colocar em discussão a autoridade do TPI e a adesão do Brasil ao organismo. «Se eu for presidente do Brasil e ele [Putin] for para o Brasil, não há por que ele ser preso, ele não será preso», afirmou Lula numa viagem para Nova Délhi em setembro de 2023. Dois dias depois, ele recuou, dizendo que seria a Justiça brasileira a decidir sobre uma eventual prisão de Putin. E emendou: «Eu quero muito estudar a questão do Tribunal Penal Internacional. (...) Não estou dizendo que vou sair do Tribunal. Eu só quero saber por que Estados Unidos não é signatário, por que a Índia não é signatária, por que a China e a Rússia não são signatárias e por que o Brasil é signatário»⁷. O Brasil aderiu oficialmente ao Estatuto de Roma, que deu vida ao TPI, em setembro de 2002, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, semanas antes que Lula ganhasse sua primeira eleição presidencial. Oficialmente, Putin continua convidado para participar da próxima cúpula dos chefes de Estado do G-20, que acontecerá em

6. «[O mandado de prisão contra Putin] é uma questão que tem que ser examinada à luz do processo estabelecido. Eu, pessoalmente, não conheço ainda e não vi. O Brasil é parte do Tribunal Penal Internacional, que nós respeitamos e seguimos. O TPI não é integrado por todos os países, então tem também uma abrangência que não é total, não é global. É limitada. Nós temos que, sobretudo, conhecer melhor as condições. Não há uma posição firmada nem oficial sobre isso». Guilherme Amado e Edoardo Ghirotto: «Chanceler de Lula sobre mandado contra Putin: 'Brasil segue Tribunal de Haia'» em *Metrópoles*, 21/3/2023.

7. «Após dizer que convidaria Putin ao Brasil, Lula fala em reavaliar TPI, que já determinou prisão de quatro ditadores; entenda» em *O Globo*, 11/9/2023.

novembro de 2024 no Rio de Janeiro – o Brasil exerce neste ano a Presidência rotativa do grupo. Segundo informações da mídia brasileira, o governo estaria tentando encontrar uma forma legal que permitiria a vinda do líder russo sem correr o risco de que algum juiz determine sua prisão. Até meados de julho, o Kremlin não tinha confirmado a presença de Putin na reunião.

Nos primeiros 18 meses de seu novo mandato como presidente, Lula tem usado tons muito mais ácidos de que no passado para criticar a política internacional das potências ocidentais, as assimetrias de poder global, a «paralisia» do Conselho de Segurança da ONU e a «representação desigual e distorcida na direção do FMI e do Banco Mundial»⁸. Ao mesmo tempo, a articulação ao redor dos BRICS, com uma agenda ampliada, adquiriu maior importância do que em seus dois primeiros mandatos. «O BRICS não é mais só uma reunião de países grandes, não», disse Lula ao encontrar um grupo de empresários bolivianos em sua viagem em julho de 2024. «Os BRICS agora representam o Sul global»⁹.

Um equilíbrio difícil entre integração regional e aposta nos BRICS+

Desde que a maioria dos países latino-americanos tornaram-se independentes, no início do século XIX, eles têm permanecido na área de influência dos EUA, que exerceram seu poder com um mix de diplomacia, força bruta (econômica e, quando necessário, militar) e hegemonia cultural. Enquanto México e América Central, por razões geográficas e históricas, continuam com a bússola apontada quase exclusivamente para os EUA, desde o início do século XXI a América do Sul começou um processo de diversificação de suas trocas comerciais e de sua política internacional. Esta nova fase iniciou-se com a eleição, entre 1998 e 2006, de líderes de esquerda ou progressistas nos principais países da região. Em 2005, uma frente liderada por Lula (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina) e Hugo Chávez (Venezuela) rejeitou definitivamente a proposta dos EUA de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que teria ampliado ao âmbito continental a camisa de força econômica aceita pelo México ao assinar o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, em inglês) de 1994¹⁰. Os resultados desta escolha ficaram logo evidentes. Entre 2000 e 2020, o comércio da China com a América Latina e o Caribe cresceu 26 vezes e, de acordo com o Fórum Econômico Mundial,

8. «Presidente pede união global contra desigualdade, fome e mudanças climáticas na Assembleia Geral da ONU» em *Presidência da República*, 19/9/2023, disponível em <www.gov.br/>.

9. «Discurso do presidente Lula durante o Fórum Empresarial Bolívia - Brasil em Santa Cruz de la Sierra», 9/7/2024, disponível em *Presidência da República*, <www.gov.br/>.

10. Em 2020, o NAFTA foi substituído pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês).

deve duplicar até 2035, alcançando mais de 700 bilhões de dólares estadunidenses¹¹. Em 2022, as importações e exportações entre a China e América do Sul e América Central (ou seja, sem o México) alcançaram 351 bilhões de dólares, ou seja, 54 bilhões de dólares a mais do que os fluxos comerciais com os EUA¹². No entanto, a China importa da América Latina essencialmente *commodities* agrícolas e minerais e exporta de volta produtos industriais manufaturados: o mesmo círculo vicioso que há décadas condena a região a um desenvolvimento fraco e frágil.

Do ponto de vista diplomático, a rejeição da ALCA marcou também o início de um período de grande efervescência, com a criação de duas novas organizações intergovernamentais: a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), integrada por 12 países da América do Sul (2008), e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), com a participação de 33 países (2010). Ambas as iniciativas foram impulsionadas pela liderança do Brasil sob a Presidência de Lula e concretizadas pela habilidosa ação dos seus dois estrategistas da política internacional, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e o assessor especial Marco Aurélio Garcia¹³. Lula também se esforçou para relançar o Mercosul e ampliar o número de países participantes. Todos os esforços para aprofundar a integração regional, no entanto, foram implodidos após a crise política no Brasil (o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a eleição do candidato de extrema direita Jair Bolsonaro em 2018) e à chegada ao poder de presidentes conservadores na Argentina, Paraguai, Peru e Chile. A Unasul cessou de funcionar em 2018, e as outras entidades regionais entraram em animação suspensa.

Desde o início de seu terceiro mandato, em 1 de janeiro de 2023, Lula e seu governo tentaram relançar a Unasul sem qualquer resultado

Desde o início de seu terceiro mandato, em 1 de janeiro de 2023, Lula e seu governo tentaram relançar a Unasul sem qualquer resultado. Após uma primeira reunião em Brasília, com a participação de 11 presidentes de países da América do Sul, em 30 de maio de 2023, foi

impossível organizar uma segunda reunião. Não somente há presidentes de diferentes matizes da direita em vários países da região (Argentina, Uruguai,

11. Werner Raza e Hannes Grohs: «Trade Aspects of China's Presence in Latin America and the Caribbean», Parlamento Europeu, Departamento de Política de Relações Externas, Direção Geral de Políticas Externas da União, PE 702.572, 11/2022, disponível em <www.europarl.europa.eu/>.

12. Marco Aquino e Adam Jourdan: «China Widens South America Trade Highway with Silk Road Mega Port» em *Reuters*, 18/1/2024.

13. Celso Amorim é hoje assessor especial de Lula para as questões internacionais. Marco Aurélio Garcia morreu em 2017.

Paraguai, Equador e Peru), como, até no campo progressista, não há consenso sobre como lidar com a crise política na Venezuela ou a guerra na Ucrânia. No Itamaraty, admitem que, no momento, não há condições para a reativação da Unasul ou a criação de uma nova entidade parecida. Lula não esconde sua frustração com a situação. «Nunca estivemos tão separados como agora. Temos que assumir a responsabilidade de decidir que América do Sul queremos e que integração queremos», desabafou o presidente brasileiro durante uma viagem de Estado para a Colômbia, em abril de 2024¹⁴.

Apesar das muitas limitações e de um déficit estrutural de legitimidade, a única entidade regional que continua funcionando ininterruptamente até hoje é a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 e com sede em Washington, uma organização que historicamente tem sido subordinada aos EUA e seus interesses estratégicos. A Celac, relevante por congregar todos os países latino-americanos, é um fórum com baixo nível de institucionalização e incidência política.

A América Latina e o Caribe têm uma antiga tradição multilateralista, em que os conflitos entre Estados têm sido resolvidos quase exclusivamente por via diplomática e não pelas armas¹⁵. Uma dúzia de países da região participou da criação da Sociedade das Nações, em 1920, e 20 países estiveram entre as 51 nações fundadoras da ONU, em 1945. Mas, apesar da cansada retórica sobre a *pátria grande*, a integração latino-americana continua uma quimera. É desanimador constatar que, num espaço temporal bem menor e em condições políticas bem mais complexas, as instituições regionais africanas tenham avançado muito mais. A União Africana (UA), com 53 países membros, foi criada em 2001 sobre as bases da Organização da Unidade Africana (OUA), fundada no auge do processo de descolonização, em 1963. Em pouco mais de vinte anos, a UA se tornou um ator político reconhecido, influente a atuante na África, e cada vez mais independente das influências das antigas potências coloniais.

Durante os primeiros mandatos de Lula, o Brasil esteve envolvido no processo de criação do grupo BRICS. O nome (inicialmente sem s) fora criado em 2001 por um analista da Goldman Sachs, Jim O'Neill, para indicar as principais economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China). O grupo se reuniu formalmente pela primeira vez à margem da Assembleia Geral da ONU

14. «América do Sul dividida frustra planos de Lula para nova integração regional» em *Reuters*, 25/4/2024.

15. Com relação à invasão do Iraque e da Ucrânia, é interessante notar que quase um século atrás, na Conferência Pan-Americana de 1928, em Havana, os 21 países participantes adotaram por unanimidade uma resolução afirmando que «a guerra de agressão constitui um crime internacional contra a espécie humana». «Panel II: Comparative Analysis of International and National Tribunals» em *NYLS Journal of Human Rights* vol. 12 Nº 3, art. 3, p. 549.

de 2006, em Nova York. A primeira cúpula dos BRIC aconteceu em 2009, na Rússia. Dois anos mais tarde, durante a terceira cúpula, em Sanya (China), a África do Sul passou a fazer parte do bloco, acrescentando o S (de South Africa) à sigla¹⁶.

A sucessora de Lula, Dilma Rousseff, no entanto, demonstrou pouco interesse e ainda menor aptidão para a política internacional, e o Brasil parou de ter um papel de protagonismo no grupo. A participação do Brasil virou só protocolar durante os governos de Michel Temer, após o golpe parlamentar contra a presidenta Rousseff, e de Bolsonaro. Nestes anos, os BRICS continuaram realizando as reuniões de cúpula anuais, sem qualquer coordenação política ou diplomática mais significativa, com exceção da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), em 2015, com sede em Shanghai.

Gradativamente, o bloco foi se transformando em mais uma peça da expansão da área de influência chinesa. Na cúpula de Joanesburgo, em agosto de 2023, os chineses impuseram a criação dos BRICS+, com a entrada de cinco

**Gradativamente,
o bloco foi se
transformando em
mais uma peça da
expansão da área de
influência chinesa**

novos países membros: Egito, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. A iniciativa foi muito mal recebida pelo Brasil, que, com razão, temia a diluição de seu poder político no bloco ampliado. Como contrapartida, o Brasil exigiu também a admissão de um país aliado, a Argentina, que desde 2019 tinha voltado a ter um governo progressista.

«Os chineses não nos deixaram qualquer escolha. A única forma de impedir a ampliação teria sido o Brasil romper, e isso não podíamos fazer», revela um diplomata brasileiro que participou da tensa negociação, e que pediu para não ser identificado. «Quando Lula voltou à Presidência, encontramos terra arrasada, nada funcionava mais no governo, inclusive no Itamaraty. Os chineses souberam aproveitar este vácuo». Três meses após a reunião, o candidato de extrema direita Javier Milei foi eleito presidente da Argentina, e o país comunicou em seguida que não entraria nos BRICS+. Para Lula e o Brasil, foi uma dura derrota diplomática.

No papel, os BRICS+ são um bloco até mais poderoso economicamente que o G-7, o grupo dos países ocidentais mais ricos (EUA, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão e Reino Unido). Utilizando os dados mais recentes do Banco Mundial, o economista Jeffrey Sachs, da Universidade de Columbia, calculou que os BRICS+, que reúnem 45% da população mundial, são responsáveis hoje por 35,2% da produção global, contra 29,3% do G-7. Há 30 anos, em 1994, o

16. «BRICS: A história» em *Planalto*, <www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics>.

G-7 era responsável por 45,3% da produção mundial, contra somente 18,9% dos dez países dos BRICS+. As coisas mudaram, escreveu Sachs: «Os novos dados destacam a mudança de uma economia mundial liderada pelos EUA para uma economia mundial multipolar, uma realidade que os estrategistas dos EUA até agora não conseguiram reconhecer, aceitar ou admitir»¹⁷.

As implicações futuras para o Brasil e a América Latina desta mudança de centro de gravidade são difíceis de serem avaliadas exatamente. Com a ampliação do BRICS+, os países membros com sistemas políticos democráticos e eleições multipartidárias competitivas (África do Sul, Brasil e Índia) ficaram em franca minoria: três entre dez. E todos os novos integrantes, assim como Rússia e China, têm em comum o desrespeito sistemático pelos direitos humanos. Por outro lado, há também claramente uma diluição do peso econômico – e, conseqüentemente, político – do Brasil neste novo mundo multipolar. Entre os BRICS+, como lembra o inventor do nome do bloco, Jim O’Neill, o Brasil e a Rússia representam aproximadamente a mesma parcela do PIB global que representavam em 2001, e a África do Sul já nem sequer é a maior economia da África (foi ultrapassada pela Nigéria)¹⁸. Do ponto de vista econômico, China e Índia são os sócios majoritários do bloco, ainda que em forte competição entre si e com objetivos estratégicos divergentes na maioria dos casos (e com uma disputa de fronteiras que no passado já desembocou num conflito armado).

Apesar do brilho e do reconhecimento pessoal de Lula na cena internacional, o Brasil de hoje é a sombra da potência econômica e diplomática em que tinha se transformado entre 2003 e 2010. Segundo dados do FMI, o PIB brasileiro caiu de 2,46 trilhões de dólares em 2012 para 1,83 trilhões de dólares em 2022, e sua participação nos bens e serviços produzidos no mundo passou de 3,27% para 1,76%. Em outras palavras, despencou 46%. A brutal contração da economia brasileira afetou o peso global da América Latina como um todo. A América Latina concentra 8% da população global, mas em 2022 a região como um todo respondeu por somente 5,26% do PIB mundial, em comparação com 7,95% em 2012. Em dez anos, uma contração de 33,85%¹⁹. Em 2023, o ano da volta de Lula à Presidência, o PIB do Brasil cresceu 1,6% e o da região, 2,3%.

Na cúpula de Joanesburgo, o Brasil propôs a criação de um grupo de trabalho para estudar a adoção de uma moeda alternativa ao dólar para os intercâmbios comerciais entre os membros dos BRICS+. Na declaração

17. J.D. Sachs: «The Perils and Promise of the Emerging Multipolar World» em *Common Dreams*, 6/6/2024.

18. J. O’Neill: «Does an Expanded BRICS Mean Anything?» em *Project Syndicate*, 25/8/2023.

19. Juan Pablo Álvarez: «Latin America’s Contribution to Global GDP Declines by One-Third over the Past Decade» em *Bloomberg*, 22/9/2022.

final, porém, não houve qualquer menção à criação de uma moeda comum do bloco, nem a passos concretos para a desdolarização do comércio internacional, uma ideia defendida publicamente por Lula e por Putin que permitiria à Rússia minimizar o impacto das sanções internacionais impostas por EUA e UE após a invasão da Ucrânia. Passado um ano, a desdolarização não foi além de uma aspiração retórica. Até os empréstimos do NDB continuam sendo feitos em dólares e euros, e só em pequena parte em renminbis chineses²⁰.

O «banco do Sul global», como Lula já o definiu com certo excesso de entusiasmo, não passa, por enquanto, de uma operação relativamente pequena, com somente oito países membros (além dos BRICS originais, Egito, Bangladesh e Emirados Árabes Unidos), que,

O «banco do Sul global», como Lula já o definiu com certo excesso de entusiasmo, não passa de uma operação relativamente pequena

em nove anos de funcionamento, aprovou empréstimos para 96 diferentes projetos – em sua maioria nas áreas de infraestrutura e transporte – em um valor total de 32,8 bilhões de dólares. Em comparação, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959 e com sede em Washington, tem 739 projetos em andamento na América Latina, em um valor total de 58 bilhões de dólares. O Brasil exerce a presidência rotatória NDB no período entre 2020 e 2025.

Durante o governo Bolsonaro, o presidente foi um economista neoliberal, Marcos Troyjo, substituído após a posse de Lula: a ex-presidenta brasileira Rousseff foi nomeada para a Presidência do Banco em março de 2023 e permanecerá no cargo até julho de 2025.

Apesar de seu inegável peso econômico, o bloco BRICS+ não tem uma estratégia geopolítica clara ou unitária. A influência nas Nações Unidas e no sistema multilateral é limitada, também, pelos escassos recursos colocados à disposição pelos países do bloco. Na declaração conjunta dos ministros de Relações Exteriores dos BRICS+, assinada em 10 de junho de 2024²¹, por exemplo, há grande ênfase dedicada à «escalada sem precedentes da violência na Faixa de Gaza como resultado da operação militar

20. Segundo os escassos dados disponíveis no site do NDB, <www.ndb.int>, em seus nove anos de existência o banco aprovou 96 projetos, com financiamentos totais de 32,8 bilhões de dólares. Deste montante, as moedas utilizadas foram dólares (19,9 bilhões), euros (3 bilhões) e renminbis (5,3 bilhões). Acesso em 16/7/2024.

21. Joint Statement of the BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations, 10/6/2024, disponível em <www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37860/Joint_Statement_of_the_BRICS_Ministers_of_Foreign_AffairsInternational_Relations>.

israelense», com «catastróficos resultados humanitários», e à necessidade de «implementação efetiva da resolução 2728 do Conselho de Segurança da ONU para um cessar-fogo imediato, duradouro e sustentável». Ao mesmo tempo, as contribuições financeiras dos BRICS+ para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), a agência da ONU que apoia a população palestina em Gaza e em toda a região, têm sido pouco mais que simbólicas²².

O Brasil é também integrante do G-20, o grupo das maiores economias globais, e em 2024 exerce a Presidência rotativa da entidade. Uma das iniciativas mais emblemáticas defendida pela Presidência brasileira foi a criação de um imposto de renda mínimo sobre a fortuna dos cerca de 3.000 bilionários (em dólares) do mundo, que controlam hoje cerca de 13% do PIB global. Segundo cálculos do economista francês Gabriel Zucman, a quem o governo brasileiro encomendou um estudo técnico para basear a proposta, quando implementado, este imposto poderia arrecadar entre 200 e 250 bilhões de dólares por ano²³. Enquanto países do G-7 como a França e, com ressalvas, os EUA expressaram apoio à proposta, o único país dos BRICS+ que aderiu foi a África do Sul. China, Índia, Rússia e Arábia Saudita, até o momento de escrita deste texto, ficaram em silêncio.

Tendo perdido, pelo menos provisoriamente, a aposta pela integração sul-americana, o Brasil tenta encontrar um ponto de equilíbrio entre o Sul global, os EUA e as democracias europeias, ameaçadas pela ascensão da extrema direita. «No caso do Brasil, jogamos com duas posições: a aliança com sociais-democratas pelo mundo e a aliança com os países em desenvolvimento, como os BRICS», explica Celso Amorim, o grande estrategista internacional do governo Lula. «É um mundo complicado. Temos uma forma muito complicada da organização do poder. As ameaças e os conflitos abertos estão aí. Na Ucrânia, as superpotências se opõem. Ao mesmo tempo, o conflito de Israel engole tudo e mexe com as políticas internas dos países»²⁴.

22. Em 2023, as contribuições dos BRICS+ para a UNRWA foram: Emirados Árabes Unidos, 15 milhões de dólares; Índia, 5 milhões de dólares; Rússia, 2 milhões de dólares; Arábia Saudita, 2 milhões de dólares; China, 1 milhão de dólares; Brasil, 75.000 dólares. África do Sul, Egito, Etiópia e Irã não fizeram qualquer contribuição. «2023 Confirmed Pledges towards UNRWA's Programmes as 31 2023», disponível em <www.unrwa.org/>.

23. O informe «A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-high-net-worth Individuals» foi divulgado em 25 de junho de 2024, disponível em <www.taxobservatory.eu/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/>.

24. Jamil Chade: «Amorim: avanço ultraconservador é o maior desde 45 e Lula está 'preocupado'» em *UOL*, 12/6/2024.

América Latina, multipolaridade e não alinhamento ativo

A próxima cúpula dos chefes de Estado dos BRICS+ acontecerá em Kazan, na Rússia, no final de outubro de 2024. Para o regime de Putin, será uma ocasião importante para mostrar ao mundo que o país não está isolado, apesar da invasão da Ucrânia e das sanções ocidentais. Segundo o ex-presidente russo e atual vice-presidente do Conselho de Segurança do país, Dmitry Medvedev, «dezenas de países» aspiram a entrar nos BRICS+, e esta seria uma resposta aos esforços do Ocidente para «preservar as regras que estão em vigor até agora (...), manter sua predominância e continuar a obter o que recebiam antes: recursos materiais, naturais e humanos (...) bem como para manter a oportunidade de ditar suas condições para o mundo inteiro»²⁵.

Ainda que o discurso com tons anticolonialistas de Medvedev esteja em evidente contradição com a prática da Rússia de usar a força das armas para dirimir disputas políticas ou diplomáticas, esta retórica parece estar tocando

China e Rússia compartilham uma ferrenha oposição a qualquer tipo de supervisão internacional

do percepções e sentimentos profundos no Sul global. China e Rússia têm frequentemente se alinhado na crítica à ordem internacional liderada pelos EUA nas questões ligadas à paz e à segurança, e compartilham uma ferrenha oposição a qualquer tipo de supervisão internacional (definida como ingerência) sobre temas que consideram como puramente internos: em primeiro lugar, o respeito pelos direitos humanos. Há, no entanto, uma diferença significativa na estratégia dos dois países e em sua atuação nas Nações Unidas.

A China não contesta a norma da não-mudança de fronteiras territoriais a partir de agressão militar (embora, evidentemente, do ponto de vista chinês essa norma não se aplique ao caso de Taiwan). Mas, no Conselho de Direitos Humanos da ONU, o país vota rotineiramente contra qualquer resolução para monitorar ou condenar praticamente qualquer abuso cometido por qualquer governo, e se opõe ao próprio conceito de pressão internacional. Como escreveu o ex-diretor executivo de Human Rights Watch, Kenneth Roth, «na opinião de Pequim, o Conselho deveria ser reduzido a um fórum para uma conversa educada e geral entre os governos, com a devida deferência à interpretação que cada nação soberana tem sobre os direitos humanos»²⁶. A China defende uma visão que, essencialmente, reduz as obrigações em matéria de

25. «Medvédev: Docenas de países aspiran a unirse a los BRICS» em *RT*, 17/6/2024.

26. Kenneth Roth: «How Putin and Xi Are Trying to Break Global Human Rights» em *Foreign Policy*, 27/10/2022.

direitos humanos à capacidade de melhorar o padrão de vida da população e garantir o crescimento da economia. Segundo a posição oficial chinesa, «os interesses do povo são onde a causa dos direitos humanos começa e termina. Aumentar o sentimento de ganho, felicidade e segurança das pessoas é a busca fundamental dos direitos humanos, bem como o objetivo final da governança nacional. (...) Nós nos opomos ao uso dos direitos humanos como desculpa para interferir nos assuntos internos de outros países»²⁷. É uma visão radical, que nega a noção de direitos individuais e agrada a muitos países em desenvolvimento, que querem manter as melhores relações possíveis com Pequim e, ao mesmo tempo, evitar qualquer censura em relação a suas próprias ações.

A Rússia, ao contrário da China, não goza de grande simpatia internacional e, há tempos, não tem mais um peso econômico à altura de seu ainda poderoso arsenal nuclear. Nos últimos anos, a narrativa de Putin se concentrou na defesa de supostos valores tradicionais de família, pátria e religião, e no ataque ao cosmopolitismo, à tolerância e à decadência das elites ocidentais. Um discurso que ressoa na retórica de líderes autoritários de extrema direita mundo afora, de Donald Trump a Jair Bolsonaro, de Recep Erdoğan a Viktor Orbán. Enquanto a China investe recursos e energias para construir um *soft power* global que possa concorrer com o dos EUA, o aparato de propaganda e desinformação russo se concentra em destacar qualquer coisa que possa fazer a vida no Ocidente parecer ruim, e em negar os fatos que possam afetar a imagem da Rússia.

Na duríssima disputa pela primazia global entre China e EUA, a América Latina é hoje pouco mais que uma espectadora. Para mudar de patamar e adquirir algum protagonismo real, a região deverá modificar profundamente seu modelo de desenvolvimento, apostando numa reindustrialização ambientalmente sustentável e em políticas ativas de redução das desigualdades sociais e econômicas, adaptando-se à nova fase da economia digital. Nenhum país, nem o Brasil ou o México, tem condições de competir sozinho na arena global. A integração regional deveria urgentemente passar da retórica à construção de instituições e burocracias sólidas, autônomas e alternativas à OEA. As futuras entidades regionais deveriam ser a expressão de interesses materiais concretos dos vários países, incorporando mecanismos de inclusão social e contar com estruturas institucionais robustas e de relativa independência em relação aos governos nacionais e espaços de participação de entidades da sociedade civil. Desta forma, não poderão ser destruídas com uma canetada, a depender do resultado das eleições nacionais, como aconteceu com a Unasul.

27. Wang Yi: «A People-Centered Approach for Global Human Rights Progress», Genebra, 22/2/2021, disponível em <http://geneva.china-mission.gov.cn/eng/dbdt/202102/t20210222_9899531.htm>.

Para um país como o Brasil, com níveis de desenvolvimento econômico e social intermediários, capacidade militar limitada e grande tradição diplomática, a participação em diferentes formas de cooperação internacional é o caminho a ser perseguido. Estas formas agregam países e atores diversos, com níveis de institucionalização desiguais, e podem produzir bens públicos variados. É crucial rejeitar o modelo de uma nova Guerra Fria, em que um dos lados deve ser escolhido. Nesse contexto, os BRICS+ podem ser uma dentre tantas formas de agregação. Inevitavelmente, será um espaço onde as contradições da ordem internacional sob hegemonia norte-americana serão salientadas e criticadas. Em outros espaços de interação, como a ONU, o Brasil poderá defender a lógica dos direitos humanos, da desnuclearização e da proteção do meio ambiente.

Do ponto de vista das relações internacionais, o interesse estratégico da América Latina deveria ser a construção uma política comum de *não alinhamento ativo*, buscando equidistância de Washington e Pequim, mas também o estreitamento de relações mais próximas e robustas com os países da África e da Ásia central. Como escreveram agudamente Carlos Fortín, Jorge Heine e Carlos Ominami, «[este não alinhamento será proativo e efetivamente não alinhado. Ele buscará oportunidades para expandir, em vez de limitar, os laços de nossos países com o vasto mundo não ocidental que está surgindo diante de nossos olhos e que moldará o novo século]»²⁸.

Seria um erro, porém, imaginar uma diplomacia latino-americana exclusivamente centrada nos interesses econômicos e que desconsidere os valores políticos comuns e a experiência histórica concreta da região. Gostemos ou não, a América Latina é o «extremo Ocidente», na brilhante síntese do cientista político francês Alain Rouquié, em que os valores da democracia liberal são profundamente arraigados. Desde a independência, os Estados da região, até durante os frequentes regimes autoritários, nunca reivindicaram qualquer outro princípio de legitimidade além da soberania popular através das urnas (a única exceção é a Cuba pós-revolucionária). Ao sul do Rio Bravo, não há o equivalente a «valores asiáticos» ou «autenticidade africana». Há, ao contrário, uma longa tradição de luta pela defesa dos direitos humanos e, para citar Hannah Arendt, pelo «direito de ter direitos». Como consequência deste esforço coletivo, em quase todos os países sul-americanos os responsáveis pelos crimes das ditaduras militares dos anos 1960-1980 foram processados e punidos – o Brasil foi a grande exceção de impunidade. Juntamente com a

28. C. Fortín, J. Heine e C. Ominami: «El no alineamiento activo: un camino para América Latina» em *Nueva Sociedad* edição digital, 9/2020, disponível em <nuso.org>. O conceito foi ampliado em um livro com curadoria dos mesmos autores: *El no alineamiento activo y América Latina – Una doctrina para el nuevo siglo*, Catalonia, Santiago, 2021.

Europa, a América Latina é a região onde mais se realizaram processos por crimes internacionais²⁹, e onde há uma importante jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, construída ao longo de décadas.

A América Latina é um continente que sofre com inaceitáveis níveis de desigualdade, de violência, de racismo, de abusos dos aparatos repressivos dos Estados. Os mecanismos de defesa dos direitos humanos das Nações Unidas e do sistema interamericano têm sido instrumentos fundamentais na luta para o progresso e a consolidação democrática da região. Tradicionalmente, os adversários destes mecanismos se encontravam nas forças políticas e nos governos de direita. Hoje, a crescente influência chinesa e a aparente consolidação de um multipolarismo com viés autoritário representam novas ameaças.

A redefinição dos equilíbrios de poder global vem criando instabilidade e espaços para a voz das armas. O número de conflitos armados – e de vítimas – vem crescendo desde 2011, como mostram os dados do Conflict Data Program da Universidade de Uppsala (UCDP)³⁰. Os mecanismos multilaterais de prevenção de conflitos e de negociação diplomática criados e aperfeiçoados no âmbito das Nações Unidas desde 1945 estão emperrados. As instituições multilaterais têm carências inegáveis, como a falta de representatividade do Conselho de Segurança da ONU e a desigualdade do regime de não proliferação nuclear, mas o cenário global que vem se desenhando, com o uso cada vez mais generalizado da violência de Estado e da rejeição aos direitos humanos, é tão assustador quanto perigoso. A possível volta de Donald Trump à Casa Branca nas eleições de novembro de 2024 abre um cenário especialmente preocupante para o futuro das Nações Unidas e da cooperação internacional.

É tempo de reconstruir um sistema multilateral mais justo e adequado ao século XXI, e a América Latina tem um papel importante a desempenhar. Em tempos de nacionalismos destrutivos e necessidades prementes de bens públicos globais, o investimento em instituições internacionais e regionais torna-se crucial. Novas coalizões deverão ser construídas para fazer avançar diferentes agendas de cooperação, seja no campo econômico, seja no campo ambiental, seja na defesa dos direitos humanos. ☒

29. Kai Ambos: «Latin American and International Criminal Law: Introduction and General Overview» em *International Criminal Law Review* vol. 10 Nº 4, 2010.

30. V. <<https://ucdp.uu.se/>>.

O terceiro mandato de Lula e o retorno da África estratégica

Flávio Thales Ribeiro Francisco

O continente africano é tratado pelo governo brasileiro como um pilar fundamental para a inserção internacional do Brasil. Em seu terceiro mandato, Lula reorienta a política externa brasileira para o Sul global, estabelecendo uma postura contundente. Mas o retorno da agenda estratégica para a África apresenta desafios. Após seis anos de afastamento, os brasileiros encontram um cenário distinto de competição entre potências e países emergentes interessados nos recursos naturais e no apoio político dos africanos.

Ao longo de seus dois primeiros mandatos (2003-2010), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, guiado por seu chanceler Celso Amorim, reorientou a política externa brasileira. Em um contexto de articulações políticas do Sul global, o país aprofundou as suas relações com países da América Latina e elaborou uma nova agenda para os países do continente africano. Em momentos específicos, os brasileiros se aproximaram das nações africanas, como na década de 1960, período em que se iniciara o processo de descolonização. Os recursos naturais despertaram o interesse do Brasil no continente, que passou a criar estratégias nas áreas comercial, cultural e de segurança¹. Na década de

Flávio Thales Ribeiro Francisco: é professor do Bacharelado de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Palavras-chave: política externa, Luiz Inácio Lula da Silva, África, Brasil, Sul global.

1. José Flávio S. Saraiva: «Política exterior do Governo Lula: o desafio africano» em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 45 Nº 2, 2002.

1990, depois de um período da crise de endividamento dos países da periferia global, a tendência do Brasil foi de distanciamento, relegando os países africanos a agendas secundárias. Portanto, uma reaproximação seria feita a partir de 2003, momento de mudanças econômicas para os países africanos.

Dessa forma, o governo do presidente Lula, projetando uma atuação mais ativa na sua política externa, iniciou uma reorganização institucional e a mobilização de atores interessados em um conjunto de políticas que enquadrassem o continente africano como um espaço estratégico. A atuação no continente envolveu companhias brasileiras como a Petrobras – que já tinha a sua própria agenda para o continente – e a Vale, além de construtoras com projetos de desenvolvimento de infraestrutura em países como Angola. A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder também trouxe o ativismo do movimento negro brasileiro, interessado em projetos culturais e no impulso de empreendimentos negros na África. Além disso, o país reelaborava um novo discurso identitário para abordar os assuntos relacionados ao continente, deixando de lado a ideia do Brasil enquanto uma democracia racial e reforçando a imagem do país como aquele que reconhecia o caráter sistemático do racismo e constituía programas de políticas afirmativas para os afro-brasileiros².

Logo no início, o governo aumentou a sua representação nos países africanos, reabrindo embaixadas desativadas em governos anteriores, dinamizando desde o princípio relações com países que tinham interesse na presença brasileira. Na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, os assuntos africanos ganharam um departamento exclusivo, antes compartilhado com o Oriente Médio. A política africana, antes quase restrita aos países de língua portuguesa, ganhou uma maior amplitude pensando na ascensão da liderança sul-africana e no poder econômico dos nigerianos. O Brasil também aprofundou as iniciativas de intercâmbio acadêmico com a criação da Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e a inauguração do campus em 2011.

Por outro lado, a África passava por mudanças profundas desde a década de 1990³. O regime do *apartheid* na África do Sul ruuiu e, sob a liderança de Nelson Mandela, o país constituiu uma democracia multirracial e emergiu como uma liderança no continente. Durante o governo de Thabo Mbeki, propôs uma agenda para mudanças nas relações entre os africanos através da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, pela sigla em

2. Irene Vida Gala: *Política externa como ação afirmativa: projeto e ação do Governo Lula na África 2003-2006*, Editora UFABC, Santo André, 2019.

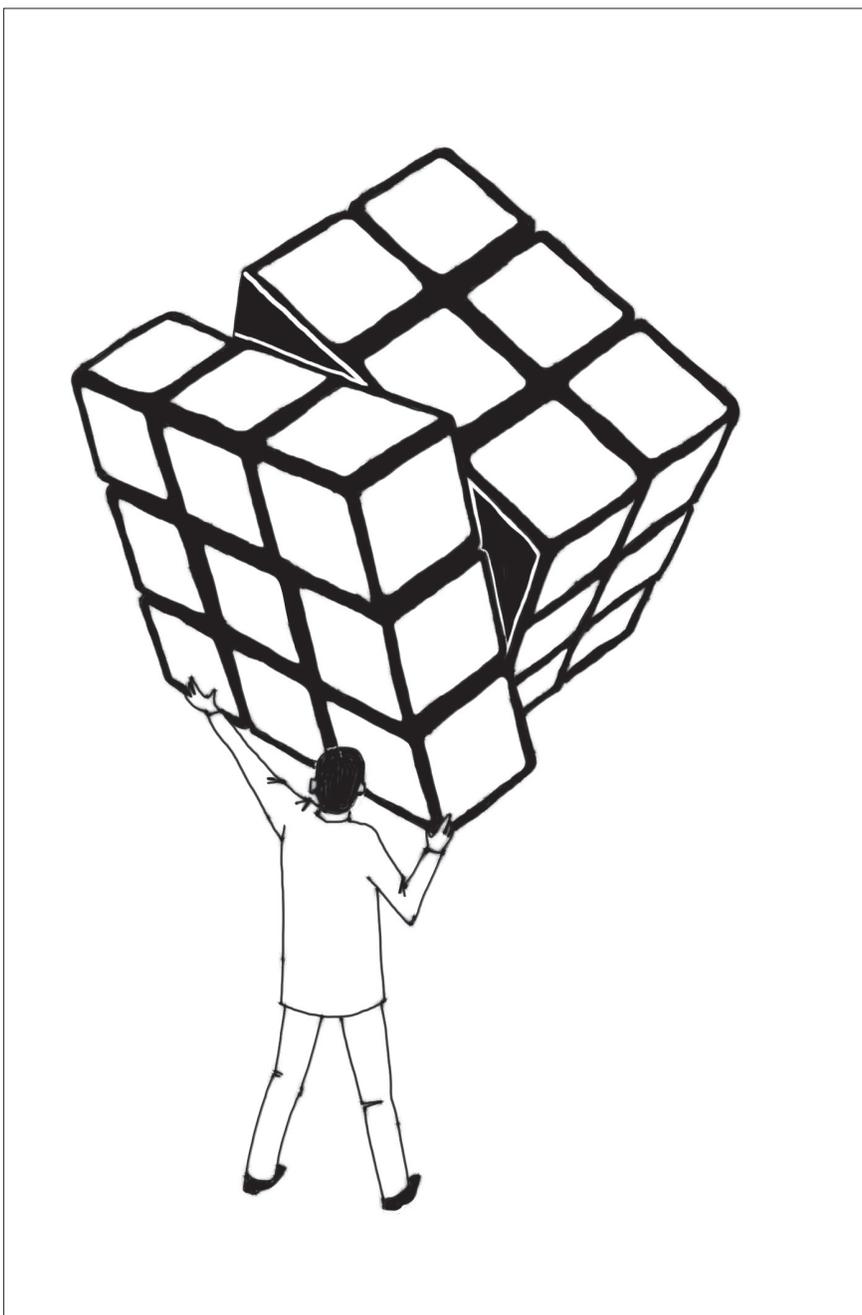
3. Paulo Fagundes Visentini: *A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial*, Juruá, Curitiba, 2010.

inglês)⁴. Diante de um contexto de expansão da economia global, o arranjo institucional da Organização da Unidade Africana (OUA), fundada em 1963, revelava as suas limitações para promover as interações interafricanas e a relação do continente com as principais forças econômicas. Nesse sentido, a iniciativa proposta pela nação sul-africana enfatizava políticas de atração de investimentos, parcerias comerciais a partir de programas de promoção da boa governança, criando mecanismos para garantir a estabilidade política pelo continente. Entre disputas entre a Líbia, a África do Sul e a Nigéria, a União Africana (UA) foi fundada em 2000 para substituir a OUA, garantindo que as transformações implementadas no continente pudessem ter uma estrutura institucional adequada.

Portanto, o Brasil foi desenhando o seu plano de ação para a África no momento em que os países recebiam cada vez mais investimentos diretos, com um aporte maior na extração de petróleo, gás e minérios. De modo geral, os africanos experimentavam uma era de alta das *commodities*, fazendo com que o continente deixasse de ser tratado apenas como um espaço de precariedade e de conflitos para se transformar em um espaço estratégico para forças médias e hegemônicas da economia global. Iniciativas brasileiras que já estavam em andamento, como as cooperações técnicas na área da segurança, foram reordenadas em uma agenda de aproximação com o continente que previa investimentos em infraestrutura, transferência de tecnologia e aumento das relações comerciais, fortalecendo alianças e, conseqüentemente, o apoio de países africanos à projeção brasileira como liderança do Sul global. Assim, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e as Zonas de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foram integradas a um conjunto de ações do governo de Lula para reorientar agenda do Brasil, que ampliou o número de parceiros no continente africano.

A partir da experiência africana, o Brasil fortaleceu a sua rede de relações com países da periferia do sistema, almejando o protagonismo no debate financeiro do G-20 e o ingresso como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). A projeção brasileira na África, para além de reorganizar os atores da política externa brasileira, contou com uma diplomacia presidencial intensa, que promoveu a visita de Lula a cerca de 29 países. No final de seus dois mandatos, as relações comerciais com os países africanos tiveram um salto de seis bilhões de dólares estadunidenses em 2003 para 15 bilhões em 2010. No entanto, a abordagem agressiva do país não se reproduziu no governo posterior, também liderado por uma figura do PT. A presidente Dilma Rousseff conseguiu manter o nível das relações

4. Wolfgang Döpcke: «Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African Development» em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 45 Nº 1, 2002.



comerciais com os africanos. Entretanto, em seu segundo mandato, num momento em que a economia começava a sentir os efeitos da crise da economia global, as exportações e as importações passaram por uma queda vertiginosa. Rousseff, por conta de seu perfil, também não demonstrou o mesmo engajamento para participar ativamente de ações diplomáticas no Sul global⁵. A presidente também foi obrigada a encarar uma forte oposição e uma crise política que indiretamente resultou na diminuição da representação brasileira no continente.

O presidente Michel Temer, que assumiu o governo brasileiro após o impeachment de Rousseff, em 2016, imprimiu mudanças profundas na agenda brasileira para a África. A base apoio de Temer, que se caracterizava pela agenda neoliberal, entendia que as ações brasileiras no Sul global, principalmente no continente, apresentavam um forte componente ideológico. Aquele era o momento de reorientar a política externa brasileira de modo a retomar uma postura pragmática. Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, José Serra demonstrou a intenção de aprofundar as relações comerciais, sem levar em consideração iniciativas culturais ou alguns programas de cooperação técnica. A administração de Temer, em seu início, estabeleceu relações comerciais abaixo da média de anos anteriores, mas conseguiu reverter a tendência de queda, chegando a um volume de 14 bilhões de dólares em 2018. No entanto, a ascensão do presidente por meio do processo de impedimento de sua antecessora – tratado por setores progressistas como um golpe parlamentar – gerou desconfiança de lideranças importantes do Sul global. A sua participação na cúpula do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em 2018 foi apagada e sua falta de habilidade política na diplomacia presidencial acabou determinando o arrefecimento das interações com países latino-americanos e atores importantes das relações Sul-Sul.

Desse modo, a noção de África estratégica desapareceu do horizonte da diplomacia brasileira. Quando Jair Messias Bolsonaro assumiu a Presidência, o Brasil aprofundou o distanciamento com o Sul global, assumindo uma profunda conexão ideológica com os Estados Unidos. O ministro Ernesto Araújo, antes de ser indicado ao Ministério das Relações Exteriores, já havia publicado um artigo em que apontava os males de um globalismo que ameaçava os valores ocidentais⁶. Em discursos públicos, tanto Bolsonaro quanto o candidato a vice, Hamilton Mourão, já

5. Guilherme Ziebell Oliveira e Vinícius Henrique Mallmann: «A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise» em *Carta Internacional* vol. 15 Nº 3, 2020.

6. E.H. Fraga Araújo: «Trump e o Ocidente» em *Cadernos de Política Exterior* ano III Nº 6, 2017.

demonstravam indiferença e, até mesmo, certa rejeição a qualquer engajamento com os países africanos. Lideranças africanas também manifestaram a preocupação com as mensagens emitidas pela chapa presidencial eleita nas eleições de 2018. O governo de Bolsonaro não somente assumiu a intenção de participar de uma rede de extrema direita que se formava na esfera internacional galvanizada pelo presidente estadunidense Donald Trump, como também desarticulou a estrutura da política externa brasileira voltada para as relações Sul-Sul⁷. Enquanto o presidente projetava um cenário global de guerras culturais, os operadores da política externa procuraram manter precariamente o nível das relações comerciais com os países africanos em meio a um movimento de extinção de embaixadas no continente e no Caribe.

Em 2023, quando Lula retornava à Presidência para o terceiro mandato, a expectativa era de que uma agenda estratégica para a África fosse retomada. No entanto, os desafios no atual momento são muito maiores do que 20 anos atrás. As duas primeiras décadas do século foram marcadas por uma espécie de corrida pelo continente africano, no qual países emergentes do sistema internacional construíram agendas para competir por mercados e alianças políticas no continente. Para além da presença marcante dos chineses com investimentos diretos e da agenda de segurança dos estadunidenses, países como Irã, Turquia, Japão e Índia também criavam estratégias para intensificar a influência no continente⁸. Os turcos, por exemplo, têm se destacado com o avanço de construtoras por meio do financiamento de bancos de desenvolvimento do país, que impulsionou outras ações e contribuiu para o crescimento do comércio de cerca de cinco bilhões de dólares em 2003 para 20 bilhões em 2021. Já o Irã tem procurado compensar o isolamento causado por sanções com a ampliação de alianças no Sul global com os países africanos. A venda de drones militares e a transferência tecnológica são alguns dos pilares fundamentais para a política externa no continente. Os indianos, em busca de recursos naturais para garantir a segurança energética, exportam petróleo refinado e produtos da indústria farmacêutica.

As duas primeiras décadas do século foram marcadas por uma espécie de corrida pelo continente africano

7. F. Thales Ribeiro Francisco, Giovanna Bonato Matrone, Isabela Costa Campos e Vítor Hugo dos Santos: «O realinhamento brasileiro e o fim da África estratégica» em Gilberto Maringoni, Giorgio Romano Schutte e Tatiana Barringer (orgs.): *As bases da política externa bolsonarista*, Editora UFABC, Santo André, 2021.

8. Gladys Lechini: «BRICS e África: a grande incógnita» em *Boletim de Economia e Política Internacional* Nº 9, 1-3/2012.

O cenário, portanto, apresenta uma complexidade maior para um retorno estratégico dos brasileiros. O próprio processo de integração do continente, por meio da UA, avançou para um novo estágio. Em 2021, os africanos deram início à Zona de Comércio Continental Livre Africana (AfCFTA), projeto idealizado para impulsionar economicamente a Agenda 2063 e que previa também a integração por meio da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações. Diante do diagnóstico da falta de dinamismo das relações comerciais entre os próprios africanos, a AfCFTA cumpriria o objetivo de diminuir a dependência africana das economias externas através da redução gradual das barreiras tarifárias e da padronização de regulamentações, fomentando a diversificação econômica, sobretudo as atividades industriais⁹. A zona de livre comércio estaria incumbida de diminuir os efeitos das flutuações dos preços das *commodities*, já que na década anterior os países africanos não aproveitaram o período de altas de preços para tornar mais complexas suas economias.

O discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, em 2 de janeiro de 2023, foi marcado pela ênfase na retomada de uma postura ativa do Brasil nos assuntos internacionais. A expectativa era resgatar o

**A reaproximação
com os países
africanos começa a ser
conduzida em paralelo
à tentativa de
restaurar organizações
e fóruns desarticulados**

protagonismo em debates sobre a crise climática, a segurança alimentar e o fortalecimento das organizações internacionais. Assim, a reaproximação com os países africanos começa a ser conduzida em paralelo à tentativa de restaurar organizações e fóruns desarticulados e desidratados durante o governo Bolsonaro. Na América Latina, o Brasil reassumiu a sua liderança com negociações na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), além da reorientação política no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Entre discursos do presidente e do chanceler, ficava claro o objetivo de desconstrução da imagem de pária internacional que havia se constituído ao longo da agenda extremista do governo Bolsonaro.

No programa de governo de Lula, desenvolvido para as eleições de 2022, a importância do continente africano foi mencionada, mas sem detalhar o modo como as ações seriam desenvolvidas. De maneira vaga, afirmava a importância de retomada dos diálogos Sul-Sul e do lugar estratégico do continente africano para a criação de agendas que fomentassem o crescimento econômico das economias mais pobres de forma a ampliar a representação

9. Conrado Ottoboni Baggio: «O acordo continental de livre comércio: esperanças e desafios» em *Cadernos de Campo* Nº 29, 2020.

dos países periféricos nos organismos multilaterais. Ainda assim, após a confirmação da vitória na eleição presidencial, lideranças africanas manifestaram o entusiasmo com o resultado, principalmente os representantes da comunidade de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), que reforçaram a demanda de aprofundamento das relações bilaterais com o Brasil. Em dezembro de 2022, José Maria Neves, presidente do arquipélago de Cabo Verde, em entrevista, mencionou capacidade do país de influenciar reformas nas Nações Unidas e contribuir com o desenvolvimento de energias renováveis na África¹⁰.

De fato, o primeiro evento oficial em que o governo abordou a relação com os países africanos foi a Semana de África de 2023, realizada anualmente pelo Itamaraty. A programação contou com um seminário no qual se realizaram debates sobre cooperação para o desenvolvimento, intercâmbio educacional, equidade de gênero, empreendedorismo, inclusão social, economia criativa, diversidade e desafios internacionais contemporâneos. A partir de diferentes perspectivas manifestadas por representantes diplomáticos e intelectuais, foram discutidos os caminhos para a «retomada» das relações entre o Brasil e o continente africano. Do ponto de vista dos brasileiros, foram destacadas, para além dos laços históricos e culturais entre o país e a África, a mobilização de instituições brasileiras para fomentar o aumento das relações comerciais, como a Agência Brasileira para a Promoção de Exportações e Investimento (Apex), e a intensificação de cooperação técnica, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no desenvolvimento da agricultura dos países africanos através da formação de especialistas e transferência tecnológica. Os africanos destacaram a importância de os brasileiros superarem a imagem do continente associada ao tráfico negreiro e à escravidão. A África deve ser tratada como um espaço economicamente dinâmico e com potencial para oferecer parcerias benéficas para os dois lados.

Já o presidente, especificamente, ressaltou o vigor das economias africanas e a necessidade de os brasileiros atualizarem estratégias para contemplar esse novo contexto de reaproximação com o continente. «A África é uma das regiões que mais crescem no mundo. Sua relevância no comércio global é expressiva», disse Lula ao manifestar o apoio ao ingresso da UA como instituição autônoma no G-20. O presidente reforçou a dimensão da Zona de Livre Comércio Continental Africana como a maior do mundo, com uma população de cerca 1,4 bilhão de pessoas e um PIB de 3,4 trilhões de dólares. Segundo os seus dados, o comércio bilateral com os países africanos, em 2022, foi um

10. «Brasil sob Lula pode ser elo entre África e América Latina, diz presidente de Cabo Verde» em *Folha de S. Paulo*, 31/12/2022.

terço menor que o valor de 2013, quando chegou a um ápice de 30 bilhões de dólares¹¹. O governo, nesse sentido, destacou a prioridade da agenda africana que se construiria a partir do engajamento de distintas pastas do governo, do apoio da academia, dos meios de comunicação e da sociedade civil. Assim, seria essencial a abertura de embaixadas, centros culturais e escritórios de agências de instituições brasileiras para fomentar programas de cooperação técnica.

O retorno de Lula ao continente ocorreu na Cúpula dos BRICS, que foi realizada na cidade de Joanesburgo na África do Sul. O fórum, que se transformou em um bloco alternativo ao G-7 (grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo), teve como pauta principal a ampliação do número de membros e as reformas de instituições globais como ONU, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Entre os países admitidos ao bloco, estavam o Egito e a Etiópia. A Etiópia, com uma população de cerca de 123 milhões de pessoas, passa longe do perfil dos membros originais do BRICS, com desafios como conflitos internos e a segurança alimentar. No entanto, apesar dos problemas de infraestrutura, apresentou uma média de crescimento de cerca de 10% ao ano e de 7% em 2023. Para os brasileiros, o ingresso dos etíopes no BRICS pode estimular o aumento do volume de comércio, que atualmente gira em torno de 40 milhões de dólares. Já o Egito, apesar de não demonstrar o mesmo nível de crescimento, apresenta-se como um ator estratégico do continente africano, que poderia ter a sua economia incrementada pelo acesso a linhas de crédito do Banco de Desenvolvimento dos BRICS.

O retorno de Lula ao continente ocorreu na Cúpula dos BRICS

A entrada de dois novos países do continente foi considerada um acontecimento positivo pela grande maioria das nações africanas. O presidente de Zâmbia, Hakainde Hichilema, afirmou que ampliação do bloco seria uma parceria vantajosa para todos os africanos. A interpretação era a de que a presença de países africanos no bloco poderia representar o reconhecimento de um novo papel a ser cumprido pelo continente na economia global. Da perspectiva dos BRICS, apesar da resistência brasileira à ampliação, esse já é o aprofundamento de um processo que se iniciou com a incorporação da África do Sul. No momento em que ainda formavam o BRIC – o «s» seria adicionado ao nome para fazer referência à nação sul-africana –, o bloco já se destacava como um dos principais investidores no continente, com cerca de 60 bilhões de dólares investidos entre 2003 e 2009. Quando a África do Sul ingressou, Brasil, China, Rússia e Índia já tinham agendas estratégicas

11. Andrea Verdélio: «Governo deve atualizar sua política para continente africano, diz Lula» em *Agência Brasil*, 25/5/2023.

para os países da África. O país africano era considerado uma «porta de entrada» para o continente¹².

No mesmo período do encontro dos BRICS, o presidente visitou Angola, mantendo a tradição de proximidade com os países africanos de língua oficial portuguesa. Os brasileiros, durante os dois primeiros mandatos de Lula, atuaram efetivamente no país africano, com iniciativas do Estado brasileiro e a participação de construtoras no desenvolvimento de infraestrutura. Dessa forma, o presidente reforçou o compromisso com angolanos, rearticulando as pautas bilaterais e multilaterais que envolviam os dois países. Em Luanda, capital angolana, Lula se encontrou com o presidente João Manuel Gonçalves Lourenço e assinou acordos sobre segurança internacional, segurança alimentar, empreendedorismo, educação e mudança climática. Em seu discurso, mencionou a indiferença dos governos anteriores com o continente africano, afirmando que o Brasil «corrigiria os erros» de sua política externa para a África¹³.

Em sua primeira jornada pela África, Lula também participou da 14ª Conferência de Chefes de Estado da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em São Tomé e Príncipe. O grupo é integrado por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Portugal e Timor-Leste. O objetivo original da sua formação era promover a defesa da língua portuguesa e das relações culturais entre os países membros. No entanto, o escopo da organização foi ampliado, contemplando o financiamento de projetos de cooperação em uma variedade de áreas temáticas (educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, esporte e comunicação social). À medida em que o Brasil reorganizava sua agenda para o continente africano na primeira década do século XXI, a CPLP foi se transformando em um canal de projeção da influência brasileira pelo continente. Dessa forma, a presença do presidente na conferência – em que se aprofundaram os programas de cooperação em segurança alimentar, saúde e ciência e tecnologia – revelava também um aspecto simbólico ao representar o retorno de uma agenda estratégica.

O compromisso do Brasil com a África foi reforçado com uma nova visita de Lula em 2024. A segunda jornada teve passagem justamente pelos países africanos que haviam ingressado no BRICS. No Egito, o presidente celebrou

12. Mohammed Nadir, Gustavo Alves Daniel, Carlos Eduardo Ramos Sanches, Gabriel de Castro Soares e F. Thales: «África e a expansão dos BRICS», Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 16/11/2023.

13. Pedro Alves Neto: «Lula participa da assinatura de acordos de cooperação com Angola: 'Retorno do Brasil à África' em *GJ*, 25/8/2023.

100 anos de relação entre brasileiros e egípcios, encaminhando a abertura de mercado para diversos produtos brasileiros, como peixes e derivados, carne de aves, algodão, bananas, gelatina e colágeno. Os países também assinaram acordos bilaterais nas áreas de bioenergia e ciência, tecnologia e inovação. Outra questão importante foi o papel desempenhado pelo Egito na retirada de 115 brasileiros e familiares palestinos da Faixa de Gaza durante o conflito Israel-Hamas através do deslocamento de Rafah até Cairo. Enquanto país na Presidência rotativa do G-20, o Brasil também convidou o Egito para participar da cúpula do fórum em novembro.

Na passagem pela Etiópia em fevereiro de 2024, o interesse estratégico do Brasil no continente em conexão com atuação no Sul global ficou muito mais claro. Além do compromisso específico com etíopes, havia a cúpula da UA. O presidente apoiou a entrada da organização africana como membro efetivo no G-20, que ganharia o mesmo status da União Europeia. Em seu discurso feito para os representantes africanos, Lula destacou a importância da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, que encontrava no continente os parceiros ideais para construção de uma agenda de dimensão global. O objetivo da iniciativa era mobilizar recursos das organizações internacionais e instituições financeiras para efetivar um conjunto de ações para erradicar a fome e a pobreza, reduzindo as desigualdades e promovendo o desenvolvimento sustentável de economias periféricas. O Brasil, de certa forma, procura recuperar a sua reputação de protagonista do Sul global que articula atores internacionais em prol das economias mais vulneráveis. Em meio à emergência de forças fora do bloco ocidental, planeja se distinguir como o país com expertise em políticas públicas de combate à miséria e de desenvolvimento de forças produtivas fora dos grandes centros econômicos.

Outra iniciativa encampada pelos brasileiros para debate da cúpula do G-20 em novembro é a constituição de uma estrutura financeira internacional para viabilizar a taxação dos super-ricos. Um modelo de tributação tem sido desenhado pela equipe do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, em colaboração com a vencedora do Prêmio Nobel de Economia Esther Duflo e Gabriel Zucman. A ideia é criar um sistema tributário internacional no qual as grandes corporações teriam uma alíquota de 15%. O plano também cobra cerca de 2% da riqueza total dos bilionários. Em declaração, Haddad afirmou que o projeto de taxação dos super-ricos contempla uma agenda de enfrentamentos de desafios globais como a desigualdade, a fome e as questões climáticas. Assim, diante da reorganização das relações com latino-americanos e africanos, os brasileiros propõem uma agenda eficiente de justiça tributária internacional¹⁴.

14. «Como vai funcionar a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, aprovada no Rio» em *Agência Brasil*, 24/4/2024.

As dinâmicas do G-20, grupo no qual os países membros coordenam políticas econômicas e financeiras globais, apresentam um cenário propício para a estratégia brasileira de alianças com os países africanos. Os países emergentes manifestam de maneira contundente a disposição para reorganizar o sistema financeiro internacional de forma a estimular o desenvolvimento econômico sustentável nas periferias. O ingresso da UA tem influência na correlação de forças no fórum, intensificando o engajamento em torno de agendas estratégicas para os países do Sul global. A partir de parcerias históricas com africanos nas áreas de cultura, saúde, educação e, principalmente, agricultura, o Brasil pretende revigorar a sua base de apoio para se estabelecer como um protagonista nas principais iniciativas de articulação das redes que envolvem os países do Sul global. Assim, a presença da UA representa a força política dos africanos, mas, sobretudo, o potencial econômico do continente que desperta os interesses de grandes potências, emergentes e, entre eles, o Brasil.

Contudo, apesar da reconstrução da agenda estratégica africana, o país ainda precisa lidar com a precariedade das representações no continente. O quadro diplomático disponibilizado para os assuntos africanos é insuficiente para as demandas do Brasil e dos países africanos. No corpo da diplomacia brasileira, surgem contradições entre aqueles que atuam nas embaixadas africanas e os responsáveis pela alocação de recursos. Os que estão trabalhando em países africanos relatam dificuldades para lidar com as estruturas das embaixadas e um processo de esvaziamento, enquanto os responsáveis pela administração da diplomacia afirmam que está ocorrendo apenas uma reorganização das funções dos diplomatas. Cerca de 15 consulados e embaixadas do Brasil têm apenas um diplomata, sendo 11 no continente africano. A situação tende a se agravar porque parte dos diplomatas foi convocada para participar de eventos importantes para a inserção internacional brasileira como a cúpula do G-20, a reunião dos BRICS e a COP30¹⁵.

Apesar da reconstrução da agenda estratégica africana, o país ainda precisa lidar com a precariedade das representações no continente

Conclusão

O continente africano é tratado como um pilar fundamental para a inserção internacional do Brasil. Em seu terceiro mandato como presidente, Lula

15. «Itamaraty esvazia embaixadas na África e contraria discurso do governo de reforçar laços» em *Folha de S. Paulo*, 24/4/2024.

reorienta a política externa brasileira para o Sul global, rearticulando organizações latino-americanas e estabelecendo uma postura contundente em cúpulas como a do G-20 e dos BRICS. O retorno da agenda estratégica para a África, entretanto, apresenta desafios para os brasileiros, que, depois de seis anos de afastamento, encontram um cenário distinto de competição entre potências e emergentes interessados nos recursos naturais e no apoio político dos africanos. Por outro lado, a África, apesar de problemas políticos e econômicos de alguns países, tem demonstrado avanços significativos, principalmente no âmbito da UA que ingressou no G-20 e iniciou a operação da área de livre comércio continental. Assim, os países africanos estão inseridos em redes de maior complexidade que exigem dos brasileiros mais do que a mera reprodução da agenda dos dois primeiros mandatos. Para constituir a sua base de apoio africana para se firmar como liderança do Sul global, o Brasil necessitará oferecer mais, principalmente nas áreas agrícolas e de energias renováveis. ☒

Gaza: a nova fronteira da disputa política no Brasil

Jamil Chade

A eclosão do novo capítulo do conflito no Oriente Médio passou a permear a lógica política brasileira, servindo como mais um instrumento de manipulação e desinformação por parte da extrema direita. A diplomacia de Lula vê o Oriente Médio como parte da redefinição da ordem mundial. Ao defender a causa palestina, Brasília não se limita a defender os territórios ocupados: envia uma mensagem explícita às potências ocidentais sobre a necessidade de reconhecer que a lógica colonial se esgotou e de defender o direito internacional.

No início de agosto de 2024, o primeiro debate entre os candidatos para a prefeitura de São Paulo viu o desembarque inesperado da crise em Gaza como um ponto na agenda de acusações entre os candidatos. Num certo momento, o candidato populista de direita Pablo Marçal acusou o líder nas pesquisas, Guilherme Boulos, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), de ser um «apoiador de Hamas, de grupo terrorista».

A realidade é que, desde a eclosão do novo capítulo do conflito no Oriente Médio, o tema passou a permear a lógica política brasileira, servindo como mais um instrumento de manipulação e desinformação por parte da extrema direita.

Jamil Chade: é jornalista brasileiro residente na Suíça e correspondente de vários veículos de comunicação. É autor de diversos livros, entre eles *Luto: Reflexões sobre a reinvenção do futuro* (Editora Contracorrente, São Paulo, 2022). Três de seus livros foram finalistas do Prêmio Jabuti.

Palavras-chave: extrema direita, política externa, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil, Gaza, Israel.

Não por acaso, em março de 2024, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu escreveu uma carta ao ex-presidente brasileiro Jair Bolsonaro convidando o político ultraconservador a visitar Israel. O texto foi enviado um dia depois de o líder de extrema direita reunir milhares de pessoas em São Paulo em seu apoio e como forma de blindá-lo do risco de ser indiciado por tentativa de promover um golpe de Estado. Na manifestação, bandeiras «patriotas» brasileiras desfilaram ao lado de símbolos de Israel. Netanyahu agradeceu a Bolsonaro e disse que a amizade entre eles era «ainda mais importante em tempos de crise e guerra». O primeiro-ministro disse na carta que ele tinha «boas lembranças da minha viagem ao Brasil e gostou de conhecê-lo» e que «sua verdadeira amizade por Israel foi firmemente expressa durante sua Presidência, tanto em palavras quanto em ações, incluindo seu apoio inabalável a Israel em arenas internacionais»¹.

Bolsonaro, que tem seu passaporte retido diante das investigações contra ele no país, dificilmente poderá atender ao convite. Mas a carta não era apenas um sinal da aliança entre dois líderes. Dentro do governo brasileiro, o texto foi considerado como uma mensagem para o atual presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva. «Ainda ontem, o senhor demonstrou sua solidariedade com o povo e o Estado de Israel ao agitar orgulhosamente a bandeira israelense em um comício em São Paulo. Essa foi uma rejeição clara e moralmente sólida das acusações ultrajantes de seu sucessor contra as operações da IDF [Forças de Defesa de Israel] em Gaza», escreveu Netanyahu a Bolsonaro, que também foi indiciado por falsificar seu cartão de vacinação e se tornou inelegível até 2030 por outros crimes.

Lula vinha intensificando suas críticas ao governo israelense, acusando suas ações em Gaza de promover «genocídio» e fazendo referências à Alemanha nazista. A reação de Israel foi exigir um pedido formal de desculpas do brasileiro e, até então, considerá-lo *persona non grata*. Mas a recusa de Lula em ceder abriu uma crise ainda maior. Num gesto que foi interpretado como uma «humilhação», o governo de Israel chamou o embaixador do Brasil em Tel Aviv a uma visita ao Museu do Holocausto e, diante da imprensa, o chefe da diplomacia de Netanyahu condenou a atitude do governo brasileiro.

Dias depois, o Itamaraty retiraria temporariamente seu embaixador de Israel, aprofundando o que é a maior ruptura entre os dois países desde a criação do Estado israelense. A crise passou a ser amplamente usada pela extrema direita brasileira como uma arma política doméstica, criando a narrativa de que a esquerda do país estaria ao lado de «terroristas», enquanto os cristãos brasileiros se alinhariam com Israel.

1. «Em carta a Bolsonaro, Netanyahu critica Lula e diz que 'sua amizade é ainda mais importante em tempos de crise e guerra'» em *CNN Brasil*, 12/3/2024.

Quatro meses depois, a retirada do Brasil passou a ser permanente. O ato não significa uma ruptura completa de relações diplomáticas com Israel. Mas é o gesto mais forte já tomado pelo Brasil contra o governo do primeiro-ministro Netanyahu. A embaixada passou a ser liderada pelo encarregado de Negócios, reduzindo a importância da representação. Diplomáticamente, é um sinal aos israelenses do grau de prioridade e de relevância que o governo Lula quer manter com o governo Netanyahu.

Uma destruição simbólica da presença do Brasil

Simbólica ainda nessa ruptura foi a destruição do local em Gaza que serviu de base para a primeira missão de paz do Brasil, há quase 70 anos. O bairro, chamado de Campo Brasil, fica em Rafah e, ao longo de décadas, se transformou numa zona residencial da cidade, abrigando os refugiados palestinos. Mas a região foi duramente afetada pelos ataques israelenses, ainda em 2023, e com bombardeios que continuaram em 2024.

Em outras investidas de Israel em Gaza, como em 2014, alguns dos prédios do local já tinham sido alvos de ataques e foram derrubados. Agora, a destruição é ainda mais significativa. Segundo palestinos e brasileiros que mantêm contato com os moradores de Rafah, a ofensiva é permanente.

Dois terços dos edifícios de Gaza foram destruídos ou danificados na guerra, diz a Organização das Nações Unidas (ONU), o que representa uma destruição de proporções poucas vezes vistas pela entidade nos últimos anos². Se por meses a região de Rafah era considerada como mais segura e até designada pelos israelenses como áreas para deslocar os civis, a ONU alerta que já não há como garantir a segurança em nenhuma cidade de Gaza.

Em 1957, coube aos militares brasileiros proteger os palestinos. O Batalhão Suez ficou sediado em Gaza por um período de dez anos, em missões intermitentes. A base foi batizada de Campo Brasil e, quando a missão terminou, foram os próprios palestinos que impediram que as autoridades locais mudassem o nome da região.

Sem os militares, o local passou a abrigar refugiados palestinos, primeiro em barracas. Anos depois, casas modestas foram erguidas para atender a

Em 1957, coube aos militares brasileiros proteger os palestinos. O Batalhão Suez ficou sediado em Gaza por um período de dez anos, em missões intermitentes

2. «Dois terços dos edifícios de Gaza foram destruídos ou danificados na guerra, diz ONU» em *AFP*, 30/9/2024.

população. A missão foi a primeira da história da ONU e havia sido criada em 1956, quando a Assembleia Geral aprovou uma resolução que estabelecia a Força de Emergência das Nações Unidas e um cessar-fogo na guerra de Suez. Documentos do Itamaraty revelam que, dois dias antes, em 5 de novembro, os países-membros da ONU foram convidados a contribuir com tropas para a missão de paz³.

O governo brasileiro manifestou interesse em contribuir com efetivos nacionais. Também fizeram parte da missão tropas do Canadá, da Colômbia, da Dinamarca, da Finlândia, da Índia, da Indonésia, da Noruega, da Suécia e da então Iugoslávia.

A partir de então, as Nações Unidas trabalhariam para assegurar a manutenção da paz e supervisionar a retirada das tropas de Israel, da Grã-Bretanha e da França. Deveriam, também, monitorar a Linha de Demarcação do Armistício com o objetivo de assegurar a manutenção do cessar-fogo entre Egito e Israel. Em 17 de novembro de 1956, o presidente Juscelino Kubitschek assinou a lei que autorizava a participação brasileira em missões «em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares».

Dias depois, o Congresso aprovaria a lei. Estava criado, assim, o Batalhão Suez. «Em fevereiro de 1957, com o desembarque das tropas brasileiras, a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) alcançou sua formação completa, com 6.073 militares», escreveu o embaixador brasileiro em Ramallah, Alessandro Candeadas, em texto que acompanhava um livro de fotos sobre o Batalhão e que havia sido entregue para os palestinos em 2022.

«Os militares brasileiros trabalharam na desminagem do terreno com o objetivo de assegurar o avanço seguro das tropas da ONU da Península de Sinai até a Faixa de Gaza», escreveu⁴.

Segundo o texto, o restante do contingente embarcou, também em janeiro de 1957, no navio Custódio de Melo, chegando ao Egito em 4 de fevereiro. No total, o primeiro contingente do Batalhão Suez foi composto por 526 militares.

Inicialmente, o contingente brasileiro foi responsável por garantir a segurança do Campo de Rafah, unidade logística da ONU no sul da Faixa de Gaza. Também foi responsável pelo monitoramento de um trecho da linha de armistício entre Israel e Gaza. O Batalhão Suez instalou seu quartel-general, denominado Campo Brasil, em um antigo forte inglês, nas proximidades do Campo de Rafah.

3. *The Presence of Brazil in the UN Peacekeeping Mission in Gaza (1957-1967)*, MRE, Brasília, 2022.

4. *Ibid.*

O Batalhão Suez passou a monitorar outros trechos da linha de armistício, tendo sido o país que mais acumulou áreas de vigilância. Mas, em maio de 1967, o Egito retirou o apoio à permanência das forças em seu território, o que resultou no fim da missão de paz. «Foi dado prazo de partida ao contingente internacional até junho. Nesse meio tempo, eclodiu a Guerra dos Seis Dias, de modo que parte do Batalhão Suez se viu cercado pelo fogo cruzado entre Israel e Egito», relatou o embaixador, no texto que acompanhava as fotos⁵.

Os últimos militares brasileiros deixaram a Faixa de Gaza em 13 de junho de 1967, encerrando, assim, a história do Batalhão Suez. Durante os dez anos da missão, o Brasil assumiu seu comando em duas ocasiões: a primeira foi em 1964, como o major-general Carlos F. Paiva Chaves; no segundo momento, o golpe militar já havia ocorrido no Brasil. No total, 6.204 militares brasileiros serviram no Batalhão Suez entre 1957 e 1967. Nesse período, sete oficiais brasileiros morreram, sendo um deles vítima das hostilidades no início da Guerra dos Seis Dias.

O Batalhão Suez passou a monitorar outros trechos da linha de armistício, tendo sido o país que mais acumulou áreas de vigilância

Bolsonaro rompeu o compromisso do Brasil na região

A realidade é que o conflito em Gaza penetrou nas entranhas da política nacional e foi incorporado à tensa disputa num país rachado.

Durante o governo Bolsonaro, a partir de 2019, o Brasil rompeu com sua tradição diplomática e passou a se alinhar com as posições de Israel na ONU e em debates internacionais. O Itamaraty se tornou um dos raros serviços diplomáticos a votar ao lado de israelenses e americanos em resoluções nas Nações Unidas e passou a defender, de forma vocal, uma nova forma de lidar com a crise.

Em 2021, por exemplo, o governo Bolsonaro foi apenas um dos seis países que votaram por defender Israel no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Outra resolução denunciava os assentamentos criados pelo governo de Israel em territórios ocupados. 36 países votaram pelo texto e em apoio aos palestinos, entre eles todos os países latino-americanos no Conselho, além da Alemanha, França, Índia, Japão e Itália. O Brasil, porém, foi um dos oito países que optaram por se abster.

Bolsonaro passou a ser até mesmo o porta-voz dos interesses israelenses na ONU. Em 2022, foi a delegação brasileira quem pediu a palavra na

5. Ibid.

reunião sugerindo que as resoluções não fossem aprovadas e que fossem submetidas ao voto. Em termos diplomáticos, tal gesto é apenas adotado pelos aliados mais próximos.

A decisão brasileira também quebrou uma tradição, já que o Itamaraty evitava sempre ser o país a solicitar voto. Isso ocorreu apenas em uma situação envolvendo a Venezuela. Mas jamais em temas fora da América Latina.

Além de uma aproximação diplomática, o voto cumpria um objetivo doméstico para atender à base evangélica do governo de Jair Bolsonaro. Israel é uma espécie de referência para as igrejas pentecostais, muitas das quais contam com ampla influência em ministérios no Brasil.

A mudança de postura ocorria depois que uma delegação brasileira liderada pelo então chanceler Ernesto Araújo esteve em Israel. Na agenda: uma coordenação nas votações nos organismos internacionais, entre eles o Conselho de Direitos Humanos da ONU.

A união contra o TPI

Nos encontros bilaterais entre os governos Bolsonaro e Netanyahu, outro tema passou a ser central nas discussões reservadas: o Tribunal Penal Internacional (TPI), em Haia. Israel é alvo de um inquérito sobre eventuais crimes de guerra nos territórios palestinos. Já o governo brasileiro de Jair Bolsonaro era alvo de diferentes queixas por parte de grupos indígenas, do cacique Raoní e por entidades da sociedade civil que sugerem crimes de genocídio.

O processo sobre o Brasil nem sequer foi aberto ainda, e a promotoria em Haia avalia se existem bases para que uma apuração preliminar seja lançada. Ainda assim, o tema foi tratado como preocupação dentro do governo. Uma eventual abertura de um processo seria o primeiro contra o Brasil, com repercussões geopolíticas e até para a atração de investimentos.

Naquele momento, o então o ministro das Relações Exteriores de Israel, Gabi Ashkenazi, fez questão de agradecer nas redes sociais o apoio dado pelo Brasil ao posicionamento do governo de Netanyahu contra qualquer intromissão do Tribunal. Numa nota pública, os dois governos também tocaram no assunto. «Os ministros Ashkenazi e Araújo intercambiaram ideias sobre questões urgentes da agenda internacional e concordaram em dar prosseguimento à coordenação entre Brasil e Israel», afirmou. «Eles discutiram os desenvolvimentos recentes no Tribunal Penal Internacional (TPI), no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e em outros fóruns», indicou a nota⁶.

6. J. Chade: «Brasil e Israel se unem contra Tribunal Internacional» em *UOL*, 8/3/2021.

«O Ministro Ashkenazi expressou o profundo apreço de Israel pela posição consistente e de princípio do Brasil de que a abertura de uma investigação no TPI é um desserviço à causa da justiça, o que enfraquecerá as perspectivas de um acordo negociado para o conflito israelense-palestino», completou.

O Brasil não era o único país que criticava o TPI. Mas sua decisão de sair ao resgate de Israel refletia uma postura nova em relação à corte. Ao contrário de Israel, o governo brasileiro ratificou o Acordo de Roma e reconhece sua jurisprudência.

Espionagem internacional

A aliança entre o governo de extrema direita no Brasil e Netanyahu ia além. A busca por ferramentas capazes de espionar opositores levou aliados de Jair Bolsonaro e seus filhos a promover uma aproximação a empresas israelenses e membros do governo de Israel. O israelense esteve na posse de Bolsonaro, enquanto delegações realizaram visitas frequentes, entre 2019 e 2022. Algumas das viagens foram permeadas por polêmicas, como a ida do então chanceler Ernesto Araújo para Israel, supostamente para negociar a compra de um «spray nasal» que seria usado contra a covid-19. O projeto jamais se concretizou.

Mas um setor sempre esteve nas pautas entre os dois governos: a espionagem. Uma das tentativas de negociação ocorreu em novembro de 2021, quando delegações de ambos os países compareceram numa das maiores feiras aeroespaciais do mundo, conhecida como Dubai Airshow. Um integrante do governo Bolsonaro entrou no estande de Israel com o interesse de municiar seus aliados nacionais com uma poderosa ferramenta espia, para ser usada, em especial, na eleição de 2022.

Pouco antes do encontro em uma sala privativa no espaço cedido por Israel, o então presidente Jair Bolsonaro cumpria uma das agendas de sua viagem aos Emirados Árabes em novembro de 2021: a inauguração, no mesmo evento, do «pavilhão Brasil».

No estande de Israel, porém, o membro de sua administração, perito em inteligência e contrainteligência, conversou com um representante da empresa Dark Matter.

A companhia com sede em Abu Dhabi, composta, em sua maioria, por programadores israelenses egressos da Unidade 8200 (força de hackers de elite vinculada ao Exército de Israel), desenvolveu sistemas capazes de invadir computadores e aparelhos celulares de alvos, inclusive estando eles desligados.

Mas um setor sempre esteve nas pautas entre os dois governos: a espionagem

Em outra frente, o representante de Bolsonaro manteve conversas com a empresa Polus Tech, com o objetivo também de obter artefatos produzidos pela companhia. Com sede na Suíça, a Polus Tech tinha como CEO o programador israelense Niv Karmi, um dos ex-fundadores da NSO Group, empresa dona da poderosa ferramenta espia Pegasus, sendo o «N» da sigla.

Em maio de 2021, o vereador carioca Carlos Bolsonaro interveio em uma licitação promovida pelo Ministério da Justiça, para que o órgão contratasse o avançado programa de espionagem Pegasus. A aquisição do sistema, que constava no processo de instrução da disputa, contudo, foi frustrada após o interesse pela ferramenta vir a público e após o Tribunal de Contas da União (TCU) suspender a licitação.

A polêmica ferramenta virou notícia no mundo por ter sido utilizada por governos para espionar jornalistas, ativistas e inimigos políticos dos chefes de Estado. Segundo um consórcio de 17 jornais de dez países, ao menos 180 jornalistas chegaram a ser monitorados por meio do sistema Pegasus⁷.

Entre as propostas feitas ao Brasil, porém, uma delas continha uma carta assinada no dia 20 de março de 2019 por Mishel Ben Baruch, diretor do Ministério da Defesa de Israel e endereçada ao então ministro da Justiça, Sergio Moro.

Lula retoma postura tradicional, mas guerra é importada para o debate nacional

Toda a rede de alianças entre Bolsonaro e Netanyahu, porém, seria alvo de um abalo a partir de 2023. Ao assumir o governo, Lula retomou a posição tradicional do país de apoiar a causa palestina, uma atitude que tem sido mantida na história diplomática do Brasil nos últimos 50 anos e que nem mesmo a ditadura militar (1964-1985) rompeu.

Em seu primeiro mandato como presidente, há 20 anos, Lula lançou uma aproximação sem precedentes com os países árabes e foi o primeiro presidente brasileiro a visitar os territórios palestinos ocupados. Foi também sob sua gestão que o Brasil passou a reconhecer a existência do Estado palestino, com as fronteiras prévias a 1967.

Estrategicamente, ele começou a fazer doações regulares à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Médio (UNRWA) e se tornou o único latino-americano a fazer parte da diretoria da agência da ONU. A contribuição foi sua forma de introduzir o Brasil na política da região e credenciar sua diplomacia para sentar-se à mesa de debates no Oriente Médio.

7. J. Chade: «Espionagem aproximou israelenses ao governo Bolsonaro» em *UOL*, 25/1/2024.

Com o atual estágio do conflito, os gestos de apoio de Lula à causa palestina têm se proliferado. Como presidente do Conselho de Segurança da ONU, em outubro de 2023, o governo brasileiro tentou coordenar a aprovação de uma resolução que pedia uma pausa humanitária. O texto recebeu amplo apoio e só foi vetado pelos Estados Unidos. Na época, o número de mortos em Gaza era de 3.200. No momento em que este texto está sendo escrito, o número de mortos é de mais de 31.000 pessoas.

Na frente diplomática, o Brasil assumiu a tarefa de ser um dos líderes da campanha das autoridades de Ramallah para que a Palestina seja considerada membro pleno da ONU, com poder de voto. Enquanto isso, visitou a embaixada palestina em Brasília para plantar uma oliveira e aceitou um convite da Fundação Yasser Arafat para ser um de seus conselheiros honorários.

O governo brasileiro ainda multiplicou sua contribuição financeira para a UNRWA, passou a ser seu vice-presidente do Conselho da organização e iniciou projetos de financiamento para pequenos agricultores palestinos.

Mas a defesa desses pontos na política externa não ocorre de firma maneira isolada. A diplomacia de Lula hoje vê o Oriente Médio como parte da redefinição da ordem mundial. Ao defender a causa palestina, Brasília não se limita a defender os territórios ocupados. O que o presidente está fazendo é enviar uma mensagem explícita às potências ocidentais sobre a necessidade de reconhecer que a lógica colonial se esgotou e de defender o direito internacional.

Apresentar-se como um suposto porta-voz das minorias, dos excluídos ou das populações vulneráveis fortalece ainda mais sua busca por posicionar o Brasil como um legítimo representante do mundo em desenvolvimento.

O objetivo é explícito: colocar o Brasil na mesa dos artífices das regras e da ordem mundial no século XXI. Para esse fim, como corolário de Gaza, sua diplomacia defende uma reforma urgente do Conselho de Segurança e a admissão de que a atual estrutura de governança global falhou.

Embora suas iniciativas tenham sido aplaudidas pelas alas mais progressistas do Brasil, sindicatos e grupos de direitos humanos, a postura de Lula foi rapidamente transformada em mais um campo de batalha ideológica na acirrada política interna.

Correndo o risco de ser preso, Bolsonaro não está apenas buscando apoio dos judeus brasileiros. Ele está usando a questão para manter seu amplo apoio mobilizado entre o poderoso movimento evangélico, que tem Jerusalém e sua identificação com Israel como pedra angular de sua teologia.

O governo brasileiro ainda multiplicou sua contribuição financeira para a UNRWA

Herdeiros dos neopentecostais americanos, os grupos brasileiros consideram que ir contra Israel é traír a Deus.

Não é coincidência que Israel e Netanyahu tenham desempenhado um papel importante na política externa fracassada de Bolsonaro. O israelense foi um dos poucos líderes estrangeiros presentes na posse de Bolsonaro em 2019 e, ao longo dos quatro anos, recebeu diversas delegações do ex-presidente. No dia nacional do país, 7 de setembro de 2022, a então primeira-dama, Michele Bolsonaro, fez questão de declarar: «Deus abençoe Israel».

O líder de extrema direita até tentou transferir a embaixada do Brasil de Tel Aviv para Jerusalém, o que violaria as resoluções da ONU e o direito internacional. Mas isso consolidaria uma aliança com Israel e, ao mesmo tempo, aumentaria sua popularidade entre os evangélicos brasileiros.

Somente o dinheiro o impediu de fazer a mudança de endereço. A mudança da embaixada significaria que, para o Brasil, Jerusalém seria considerada a capital de Israel. Imediatamente, os governos árabes alertaram que haveria consequências comerciais para o Brasil, com a suspensão da compra de carne e produtos agrícolas do país para o mercado milionário dos países de maioria muçulmana.

Contando principalmente com os recursos do agronegócio no Brasil para garantir suas campanhas, Bolsonaro desistiu da ideia de Jerusalém. Na época, Netanyahu havia se tornado uma espécie de destino para a extrema direita mundial, cortejando os líderes populistas da Europa e se apresentando como parte da ofensiva de líderes iliberais. Não se tratava apenas de um cálculo geopolítico. Foi uma abordagem baseada no fato de que todos eles compartilham uma hostilidade aberta aos conceitos de expansão dos direitos humanos, igualdade e acolhimento de estrangeiros.

Portanto, quando o chão treme em Gaza por causa de uma bomba, a terra treme no Brasil também. ☒

É hora de uma nova política Norte-Sul

Lars Klingbeil

Em uma era multipolar, em que a hegemonia ocidental há muito deixou de existir, é imperativo adaptar a nova política Norte-Sul aos novos desafios. São necessárias novas parcerias entre o Norte global e o Sul global para promover a defesa dos direitos humanos, a luta contra a crise climática e a democratização da ordem internacional. O fortalecimento das relações entre a Alemanha e o Brasil pode desempenhar um papel-chave nesse contexto.

Em 2022, o mundo olhava fascinado para o Brasil e as eleições no maior país da América Latina, e a social-democracia alemã também estava acompanhando tudo de perto. Na minha visita a São Paulo, alguns meses antes, havia garantido o apoio do SPD [Partido Social-Democrata da Alemanha] a Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do PT [Partido dos Trabalhadores] à Presidência. A vitória apertada de Lula foi um sucesso importante, não apenas para o Brasil, mas também internacionalmente para a democracia, a cooperação internacional e a luta contra a crise climática. Sempre recorrendo às mesmas narrativas, a extrema direita quer destruir os pilares da democracia e impedir a cooperação internacional, contando com o apoio de redes transnacionais.

Lars Klingbeil: preside, juntamente com Saskia Esken, o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD, na sigla em alemão). É membro do Bundestag desde 2009. De 2017 a 2021 foi secretário-geral do SPD.

Palavras-chave: era multipolar, Norte e Sul global, Alemanha, Brasil

Nota: este artigo se baseia no discurso de Lars Klingbeil no âmbito do evento «Repensando as relações Norte e Sul» do Fórum de História do SPD, 18/3/2024. Tradução: Martina Sayer.

É hora de fortalecer as parcerias existentes e criar novas, a fim de enfrentar os desafios comuns no mundo atual. Isso vale, sobretudo, para a cooperação entre o chamado Ocidente ou «Norte global» e o chamado «Sul global». As relações entre a Alemanha, o Brasil e a Europa podem desempenhar um papel-chave nesse contexto.

Sobrevivendo em um mundo globalizado

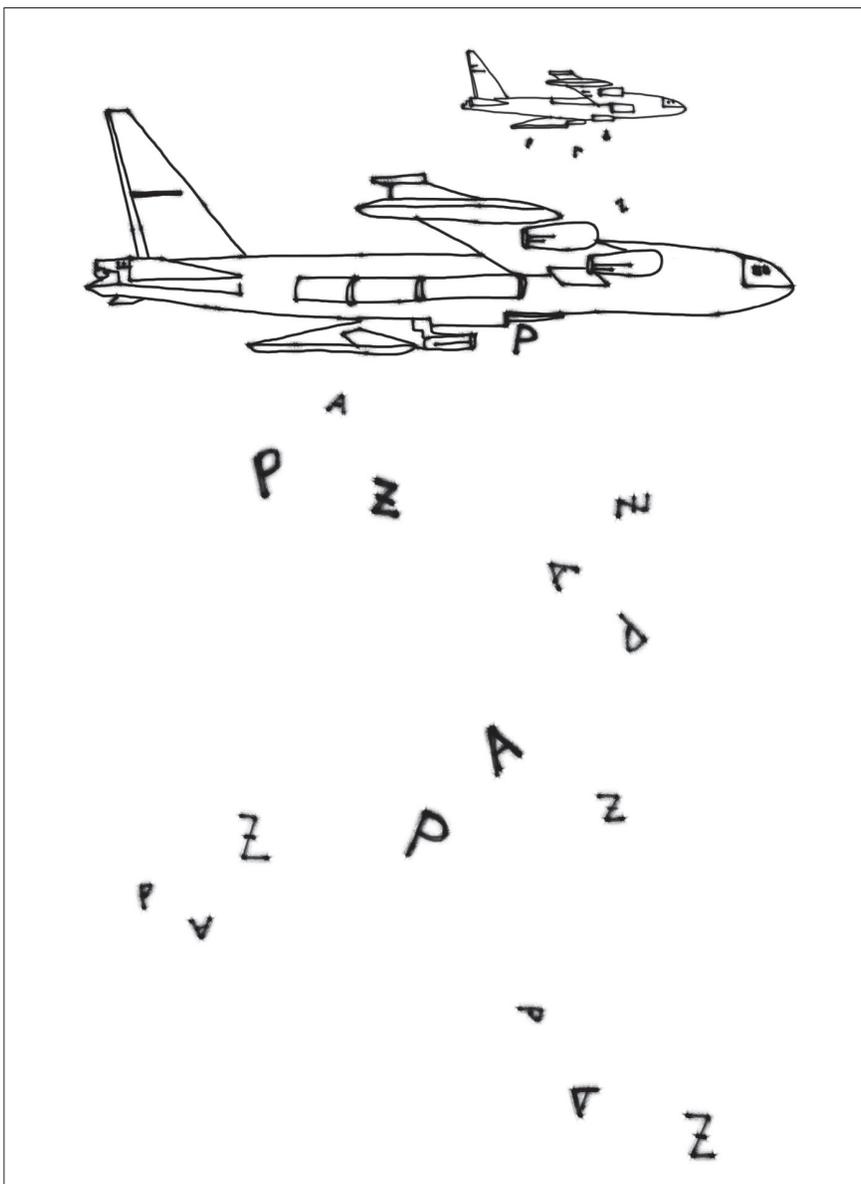
Já na década de 1970, Willy Brandt exigiu uma relação diferente e respeitosa do «Norte global» em relação ao «Sul global» e fortaleceu o diálogo entre partidos e governos no mundo todo. As resoluções apresentadas pela Comissão Norte-Sul, composta por 18 membros e chefiada por Willy Brandt, ainda soam visionárias mesmo nos dias de hoje. Constituem um guia para a sobrevivência comum em um mundo globalizado.

O relatório exigia, por exemplo, uma maior integração dos países mais pobres na economia mundial e reformas das organizações internacionais. Além disso, lançava um alerta contra os impactos dos desafios globais como a crise climática, os movimentos de refugiados, a pobreza, a fome e a desigualdade. Muitas dessas crises estão mais acirradas hoje, e muitas das principais demandas de Willy Brandt ainda não foram implementadas. Em vez de tratar os países da África, da América Latina e da Ásia com ares de superioridade, ele os considerava seus parceiros centrais para solucionar os desafios comuns.

É preciso reconhecer que as promessas políticas e econômicas do modelo de desenvolvimento ocidental não se concretizaram, quando analisadas sob a perspectiva atual de muitos países do «Sul global». O período conhecido por muitos na Europa como tempo de fartura, paz e segurança representou, frequentemente, a continuação de crises e o agravamento das desigualdades econômicas e sociais para muitas regiões do «Sul global», o que inclui os ajustes econômicos estruturais, as intervenções militares e o uso de armas de pequeno calibre, que passaram a ficar disponíveis em grandes quantidades com o fim da Guerra Fria. Neste contexto, também deve ser mencionada uma política de endividamento que mantém muitos países em uma espiral decrescente da qual dificilmente conseguem sair sem esforços conjuntos ou novas abordagens.

Ordem mundial multipolar: uma promessa emancipatória

Willy Brandt impulsionou debates importantes. Porém, durante a era bipolar da Guerra Fria, as superpotências não tinham grande interesse em alterar as



© Nueva Sociedad / Adriana Alves 2024

Adriana Alves é arquiteta formada pela Universidade de São Paulo (usp). Com mais de duas décadas de experiência, ela combina o traço urbano com inspirações em croquis e sketches de moda em suas criações para livros, revistas, publicações e, até mesmo, para projetos arquitetônicos e cenográficos. Instagram: <@ilustracoesadrianaalves>.

estruturas da ordem internacional. Após a queda da «Cortina de Ferro», as discussões sobre uma nova política Norte-Sul foram relegadas a um plano ainda mais secundário. Para muitos, era meramente uma questão de tempo até que só houvesse democracias liberais de mercado no mundo. Francis Fukuyama inclusive anunciou o fim da história. Que equívoco pretensioso.

É imperativo adaptar a nova política Norte-Sul aos novos tempos. Há muito deixamos de viver em um mundo bipolar. Estamos em uma era multipolar, na qual o mundo se organiza em vários centros, criando relações, dependências e cooperações. Essa ordem mundial traz enormes vantagens para muitos países. A integração em um bloco não é mais necessária. Os países podem escolher com quem querem cooperar em função do tema. Por conseguinte, as negociações entre os países tornaram-se mais relevantes. No entanto, tão importantes quanto elas são as relações resilientes e baseadas na confiança.

Para muitas pessoas e governos – sobretudo em países do «Sul global» –, o mundo multipolar traz uma promessa emancipatória. Iniciativas como o BRICS dão voz a alguns países do «Sul global» em uma ordem internacional cujas instituições ainda são fortemente dominadas por países industriais ocidentais.

Repensar para forjar novas parcerias

Quando analisamos os fatos, precisamos reconhecer que a hegemonia ocidental acabou há muitos anos. Embora a Europa continue exercendo uma importante influência econômica e política, não existe nem uma única crise global que o Ocidente consiga resolver sozinho. Precisamos de novas parcerias para continuar defendendo nossos interesses. Isso nos obriga a repensar as estratégias: as crises que são prioridade para nós não são necessariamente a prioridade de outros países. O ministro das Relações Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, sintetizou as expectativas do «Sul global» em relação a nós, europeus, da seguinte forma: «A Europa precisa deixar de achar que os problemas da Europa são os problemas do mundo e que os problemas do mundo não são os problemas da Europa».

Quando começou a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia em violação ao direito internacional, muitos políticos ocidentais instaram os países do «Sul global» a participar das sanções. Inicialmente, não queriam enxergar as consequências econômicas e sociais devastadoras que isto implicaria para esses países. E o tom moralista de muitos discursos suscitou irritações.

Tivemos de reconhecer que a maioria dos países no «Sul global» condena o ataque russo e a violação do direito internacional, mas não está disposta a dividir os custos da guerra.

Agora, estamos enfrentando um desafio ainda mais complicado com a escalada da violência no Oriente Médio. O terror brutal do Hamas praticado contra israelenses inocentes deixou o mundo todo horrorizado. A República Federal da Alemanha e o SPD expressaram, com razão, sua solidariedade ao Estado de Israel e à sua população. Nada justifica os assassinatos bárbaros. A atuação implacável do exército de Israel na faixa de Gaza provocou críticas maciças e acusações de dupla moral ocidental.

Nossos parceiros no «Sul global» nos perguntam: por que o Ocidente condena a destruição da infraestrutura civil na Ucrânia, mas não o faz em Gaza? Por que a Alemanha não se distancia mais de Israel diante de milhares de civis mortos em Gaza, dos quais mais de dois terços são mulheres e crianças? Por um lado, Israel tem o direito à autodefesa; por outro, tem a responsabilidade de respeitar o direito internacional e preservar a proporcionalidade. A proteção da população civil deve ter prioridade, como a Corte Internacional de Justiça deixou bem claro. Essa também é nossa expectativa. Para que continue a existir a perspectiva de uma paz duradoura, devemos nos nortear claramente pelo objetivo da autodeterminação de ambos os povos, no sentido da solução de dois Estados. Devemos manifestar esse objetivo claramente no seio da comunidade internacional e nos engajar politicamente nesse sentido.

O Ocidente tem uma responsabilidade

A fim de solucionar os conflitos do nosso tempo, temos de tratar as posições dos nossos parceiros com respeito, não moralismo. A defesa dos direitos humanos e a luta contra a crise climática também são promovidos pelo «Sul global», e os desafios globais precisam ser enfrentados em conjunto. Em um mundo multipolar, é importante permitir as diferenças, identificando ao mesmo tempo interesses comuns. Portanto, é mister nos dedicarmos juntos à democratização da ordem internacional a fim de consolidar a nova política Norte-Sul também estruturalmente. Somente poderemos defender uma ordem baseada em regras se estivermos dispostos a reformá-la.

Para tanto, é necessário ter perseverança, dado que não se constrói confiança da noite para o dia. O Ocidente tem o dever de apresentar propostas justas que sejam vantajosas para ambos os lados, porque agora, diferentemente do passado, existem parceiros alternativos no cenário internacional. A Rússia e a China marcaram presença por muitos anos, quando o Norte demonstrou pouco

interesse pelo «Sul global», o que, aliás, ainda foi perceptível recentemente na pandemia – apesar de a política Norte-Sul também ser de importância central para o bem-estar e a segurança da Alemanha e da Europa.

Qualidade de vida e bem-estar no mundo todo

Qual poderia ser a cara dessa nova política? Inevitavelmente, ela teria que defender uma transformação socioecológica global e a democratização da ordem internacional. E, na luta contra a crise climática, igualmente só pode haver

**Qual poderia ser a cara
dessa nova política?
Inevitavelmente,
ela teria que defender
uma transformação
socioecológica global
e a democratização
da ordem internacional**

uma resposta global, mas deve ser uma resposta que funcione para todos os envolvidos. Muitos países do «Sul global» têm a impressão de que o debate travado na Europa sobre a crise do clima é um apelo para abrirem mão de crescimento e prosperidade. Com razão, apontam que nossa prosperidade na Europa foi conquistada por meio do colonialismo, carvão, petróleo e gás natural, frequentemente explorando os recursos naturais do «Sul global».

No entanto, deve ser possível melhorar a qualidade de vida de todos e promover o bem-estar global sem criar novas dependências e sem discurso moralizante. Um debate sobre renúncias reduz a chance de aceitação da política climática. Já vimos esse filme na Alemanha. Portanto, quando insistimos em proteção do clima na nossa cooperação para o desenvolvimento, temos que incluir sempre uma política estrutural e uma compensação social. O combate da crise climática é uma tarefa para toda a humanidade. Atualmente, já estamos vendo o aumento das catástrofes naturais e como elas causam movimentos migratórios nos países e entre países e, mais uma vez, as consequências da crise são piores no «Sul global». Por isso, o empenho pela proteção do clima e pela preservação da biodiversidade e dos ecossistemas precisa estar em primeiro lugar.

Outro ponto é a criação de valor localmente. Quando estabelecemos novas parcerias climáticas e de recursos com países do «Sul global», nossos parceiros pleiteiam legitimamente que isso também deve gerar empregos e crescimento em seus países. No futuro, nossa cooperação para o desenvolvimento terá que focar mais no engajamento social e ecológico *in loco*. Isso significa, por exemplo, que não vamos apenas importar hidrogênio verde do «Sul global», mas que também vamos investir na construção de instalações nesses países e assim criar empregos neles. Trata-se de abordagens que podemos desenvolver efetivamente na nossa cooperação bilateral, seja como Alemanha seja como

União Europeia, ou juntamente com outros parceiros. Tais abordagens também contribuem para que sejam alcançados os objetivos centrais para nós da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

O futuro da ordem internacional

A segunda grande área é a democratização da ordem global. A Alemanha é um dos países que mais se beneficiam de uma ordem internacional baseada em regras. E países como a Rússia estão atacando essa ordem enquanto outros, como a China, tentam moldá-la de acordo com seus interesses. A desordem resultante torna o mundo mais imprevisível, mais propenso a crises e, em geral, mais inseguro. Por isso, é muito importante defendermos a ordem internacional, mas isso pressupõe sua reforma. Essa é a única maneira de garantir paz, segurança e crescimento sustentável no longo prazo.

Um foco são as Nações Unidas, que refletem o equilíbrio de poder após a Segunda Guerra Mundial. Mas desde então o mundo mudou. Para que as Nações Unidas tenham um futuro como guardiã da ordem internacional baseada em regras, são necessárias reformas que considerem as relações de poder atuais em um mundo multipolar. No centro, deve estar a reforma do Conselho de Segurança. Na assim chamada iniciativa do G-4, a Alemanha, o Brasil, a Índia e o Japão declararam, há quase 20 anos, apoio mútuo para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança. E os países africanos devem igualmente estar melhor representados.

Em paralelo, é decisivo reformar as instituições financeiras internacionais. Isso fará com que, por exemplo, âmbito do Banco Mundial e dos bancos regionais de desenvolvimento sejam contemplados muito mais investimentos em bens públicos como educação, saúde, infraestrutura, proteção do clima e biodiversidade, considerando que o aumento drástico da dívida pública está impedindo o investimento no futuro em muitos países. Precisamos de uma solução duradora no seio da comunidade internacional para essa crise de endividamento. Mas precisamos garantir que os programas do Fundo Monetário Internacional protejam a participação social e evitem as desigualdades nas crises de endividamento. Também não devemos repetir os erros dos programas neoliberais de ajuste estrutural do passado.

Novas cooperações, parcerias fortes

Todas essas áreas oferecem possibilidades de uma cooperação reforçada e parcerias com países do «Sul global». Isso vale, em particular, para os países

latino-americanos, em especial para o Brasil. Sendo o maior país da região e exercendo a Presidência do G-20, o Brasil está lançando debates importantes, como o imposto mínimo global para empresas e a luta contra a desigualdade e a pobreza, bem como a reforma do multilateralismo. Na luta contra a crise climática global, o país também ocupa posição de destaque. Sob a presidência de Lula, o país voltou a ser um aliado próximo.

A COP30 [Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas] na região amazônica brasileira será um marco decisivo. Por exemplo, na cooperação sobre hidrogênio verde, o aumento da demanda na Alemanha e na Europa não deve resultar em novas dependências hierárquicas baseadas essencialmente na importação de matérias-primas. Ao contrário, a consequência deve ser a criação de valor e o desenvolvimento industrial também no Brasil.

Apesar de análises e perspectivas diferentes, como no caso do ataque russo à Ucrânia, do terror do Hamas e da guerra na faixa de Gaza no Oriente Médio, predominam os pontos em comum com a Alemanha e com a social-democracia. Desde 2008, existe uma parceria estratégica entre Brasil e Alemanha. Por vários motivos, porém, essa parceria ainda não avançou conforme pretendido, e com certeza os quatro anos de governo de extrema direita de Jair Bolsonaro contribuíram para isso. Foram quatro anos em que o Brasil não se mostrou um parceiro confiável, um período em que a democracia, a proteção do meio ambiente e a cooperação multilateral foram enfraquecidos.

SPD e PT avançando juntos

Essa cooperação voltou a ser promovida ativamente pelo governo alemão liderado pelos social-democratas e pelo governo brasileiro liderado pelo PT. Nas consultas governamentais realizadas no final de 2023, foram firmados acordos concretos entre Brasil e Alemanha nesse sentido. E isso é bom. Porém, é fundamental que também haja cooperação em outros níveis.

Em junho de 2023, o SPD e o PT assinaram um acordo de parceria no qual nos comprometemos a cooperar mais estreitamente em importantes campos temáticos, tais como democracia, transformação socioecológica, multilateralismo, paz e segurança. Essa troca mais intensiva, agora também no âmbito dos partidos, pode contribuir para o fortalecimento das relações entre os dois principais países na América Latina e na Europa. Em ambas as regiões, sentimos como os inimigos da democracia tentam destruir tudo o que foi construído ao longo de décadas e fazem isso de forma conectada e coordenada no plano internacional. Por demasiado tempo negligenciamos nosso intercâmbio. Em um mundo em transformação com centros de poder móveis e por vezes rivais, precisamos de parcerias resilientes e baseadas na

confiança. Além de canais de comunicação que queremos reforçar ainda mais, inclusive contra forças revisionistas. Tudo em prol de um mundo mais justo e inclusivo.

Estamos nos empenhando para que as reformas necessárias avancem. Chegará o momento em que a janela de oportunidade para promover as reformas se abrirá. Algumas questões poderão ser solucionadas mais rapidamente, outras demandarão mais tempo. Mesmo que às vezes tenhamos posições diferentes em relação a conflitos e crises, contamos com interesses e valores centrais que nos unem. E a base é uma política Norte-Sul que nós, da social-democracia alemã, queremos moldar com nossos parceiros nos próximos anos. ☒

Viver em um mundo perigoso

Entrevista com Juan Tokatlian

Hinde Pomeraniec

O mundo se tornou um lugar desconcertante. Por que não vivemos hoje uma nova Guerra Fria? A China continua pertencendo ao denominado Sul global? Como está ocorrendo a transição nas relações de poder global? Essas são algumas das perguntas respondidas por Juan Tokatlian, professor plenário da Universidade Torcuato Di Tella (UTDT, Buenos Aires) e um dos maiores especialistas em relações internacionais da América Latina.

Embora não tenha passado muito tempo desde que o mundo festejava a globalização, o presente mostra uma tendência dos países a se fecharem, quase como se quisessem evitar o efeito borboleta de se verem afetados por problemas que

nasçam em outro espaço. A realocização de empresas hoje não é prioridade, e alguns organismos falam de um conceito, fragmentação, algo que poderia estar fechando a possibilidade de um crescimento econômico mundial. Em matéria política, isso vem acompanhado de um ressurgimento dos nacionalismos e da xenofobia. Como você vê este momento e o que pensa dessa ideia de um mundo com países cada vez mais fechados?

Acredito que o primeiro aspecto em que se deveria pensar é como nos situamos diante de um determinado momento da história para analisá-la. A meu modo de ver, há um prazo muito longo, há ciclos mais breves e restritos, e há conjunturas precisas. O

Hinde Pomeraniec: é escritora e jornalista. É autora de *Rusos de Putin. Postales de una era de orgullo nacional y poder implacable* (Ariel, Buenos Aires, 2019). Conduz desde 2019 o programa *Vidas prestadas* pela Rádio Nacional da Argentina.

Palavras-chave: globalização, Guerra Fria, China, Estados Unidos, Ocidente.

Nota: esta entrevista é um extrato de Juan Tokatlian: *Consejos no solicitados sobre política internacional. Conversaciones con Hinde Pomeraniec*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2024. Tradução: Luiz Barucke.

que quero dizer com isso? Uma das causas da fragmentação do mundo à qual você se refere é que vivemos atualmente uma mudança profunda e de longa maturação; considero plausível afirmar que vivemos uma grande transformação em nosso cotidiano. Por mais de três séculos, desde o final do século XVIII – primeiro de forma incipiente e, depois, mais acentuada –, estivemos sob um claro predomínio do Ocidente. Eu me refiro à preeminência de seus valores, instituições, regras, preferências e interesses, acompanhada de uma sensação de que esse acervo ocidental poderia se universalizar em um tipo de processo natural, expansivo e progressivo, ou seja, superador. A partir do final da década de 1970, começamos a ver uma transformação notória em diferentes esferas, dimensões e dinâmicas, e aparece o que meu amigo Roberto Russell chamou – em um artigo em *La Nación* publicado em julho de 2022 – de um mundo pós-ocidental, no qual surgem outros interesses, instituições, regras e preferências que emanam do Oriente em um sentido amplo e transcendente¹.

Você se refere à ascensão e ao predomínio da China?

Não me refiro somente à China, mas a um conjunto de culturas e civilizações que estão nessa parte do mundo

e cuja voz, capacidade de projeção, influência e riqueza começam a ser consideradas por parte de um Ocidente já não mais onipotente. Em lugar daquele mundo relativamente homogêneo e não fragmentado que entendíamos ser dominado pelo Ocidente e que seguiria avançando, encontramos hoje certa confusão e sensação de perplexidade, ao menos – insisto e enfatizo – com nossas lentes ocidentalizadas. O que está acontecendo aqui? O que acontece é que tem surgido e crescido outro centro gravitacional, o que produz uma «sensação» de desordem. E a isso se soma a irrupção mais assertiva do Sul global heterogêneo, com recursos de peso e mais vocal. Como afirmamos em um trabalho recente feito com Roberto Russell, Mónica Hirst e Ana María Sanjuán, estamos hoje cada vez mais imersos em uma ordem não hegemônica². Não há nenhum país ou coalizão de países, não há nenhum Estado ou coalizão de Estados que tenha uma capacidade de hegemonia universal e plena, e isso afeta igualmente os Estados Unidos e a China. Como comentei, também podemos olhar um momento histórico por um ciclo mais curto. E o ciclo mais curto que tivemos é certamente a denominada pós-Guerra Fria. O que isso significa? A Guerra Fria foi uma disputa abrangente. Ela era clara e travada em todos os âmbitos: nos

1. R. Russell: «La Argentina y un mapa de ruta para un mundo post «occidental» em *La Nación*, 28/7/2022.

2. M. Hirst, R. Russell, A.M. Sanjuán y J. Tokatlian: «América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías» em *CIDOB*, 4/2024.

campos econômico, político, diplomático e militar. O que a pós-Guerra Fria mostra é que o projeto dos EUA de moldar a ordem internacional, principalmente segundo seus próprios interesses, foi ambicioso, exagerado e acabou fracassando. É daí também que surge nossa imagem de fragmentação e dispersão, pois perdemos o «ordenador» fundamental que foram os EUA desde 1991 (o ano do colapso da União Soviética), que acabaram se transformando com o passar dos anos em um visível «desordenador» de fato. Nessa ordem não hegemônica, entretanto, é possível perceber a existência de um sistema mundial sobrecarregado de desencontros, atritos, perigos, lutas, dissidências e contradições. O que esperar de tal situação sistêmica? A explicação mais simples talvez seja fazer uma analogia com um computador pessoal, algo a que a maioria das pessoas tem acesso. Em algum momento, o computador alerta que o «sistema» está «sobrecarregado». Isso significa que há um excesso e que não é possível seguir adiante. Portanto, é preciso fazer algum ajuste. A opção disponível é reduzir ou remover alguns programas e arquivos, o que permite recuperar o funcionamento. Tomando esse símile como um equivalente funcional, a pergunta é: o que deve ser removido ou reduzido em um sistema global sobrecarregado? A democracia? A paz?

E além da falta de alinhamentos claros, quais seriam as grandes diferenças entre o estado atual e o da Guerra Fria?

Há várias diferenças. Eu me concentro em uma de muitas. Durante a Guerra Fria, tínhamos o que na disciplina das relações internacionais chamamos de «opções estratégicas escassas». O que poderia fazer um país, especialmente no que antes era conhecido como Terceiro Mundo? Ou ele se rendia aos EUA ou buscava um contrapeso e acabava se unindo à URSS caso Washington não impedisse esse movimento com todo seu arsenal de medidas diretas ou clandestinas, a maioria delas coercitiva. O que surgiu naqueles anos como a Terceira Posição, o Não Alinhamento ou a neutralidade era como uma tangente que buscava evitar esses posicionamentos. Mas no final das contas, e sobretudo se estivesse localizado neste Ocidente meridional, um país acabava entendendo que os limites de sua ação eram tangíveis e restritos, exceto nos raros momentos em que a relativa distensão entre as superpotências e a disposição política interna em cada país permitiam uma margem maior de ação. Em suma, aquele era um mundo conhecido e claro. O que temos agora é um mundo que paradoxalmente abre o leque das opções estratégicas disponíveis para aqueles que podem e sabem como «alinhar» vontade, capacidade e oportunidade. Diferentemente do passado, como o atual ator em ascensão, a China não vem com promessas de ideologia, mas com a carteira; em parte, disso decorre a magnitude do desafio que o país oriental apresenta ao Ocidente. A China vem com finanças, comércio, investimentos,

assistência, ainda que Washington insista – digamos, com pouco eco por estas terras latino-americanas no momento – de apresentá-la como um «ator maligno». E tudo isso ocorre enquanto os EUA oferecem poucas «cenouras», muito *bullying* discursivo e pouco consenso doméstico para empregar o uso da força na região, como ficou comprovado no caso da Venezuela durante o governo de Donald Trump.

Não soubemos aproveitar como região esse momento de recuo dos EUA?

Acredito que, nos anos 1990 e no início da década seguinte, não tivemos na América Latina consciência de que surgiam tantas alternativas de ação. Diante desse horizonte potencialmente mais aberto no novo século, e antes que os EUA se concentrassem em sua «guerra contra o terrorismo» e se afastassem relativamente da América Latina, em vez de atuar de forma mais conjunta, a região se viu imersa em dinâmicas de dispersão e desagregação de esforços baseados na expectativa de um «regionalismo aberto» que nos levaria, entre outras coisas, a uma aglutinação de preferências e propósitos. Paradoxalmente, voltamos a fazer algo muito comum durante boa parte da Guerra Fria: o «salve-se quem puder», «eu me alio a Washington». Se antes foram os regimes militares e suas esperanças de cultivar «relações especiais» com os EUA, agora passaram a ser os governos democráticos com a esperança depositada no «Consenso

de Washington» e na eventual Área de Livre Comércio das Américas [ALCA]. Os anos 1990 terminaram com uma região dispersa, mais atenta ao norte do continente do que ao mundo como um todo e reforçando as fraturas que ressurgem de tempos em tempos. No início do novo século, enquanto Washington se concentrava no Oriente Médio e na Ásia Central, governos da chamada «onda rosa» reanimaram o espírito associativo, especialmente na América do Sul, mas isso também foi perdendo força na segunda década. O resultado foi uma gradual e evidente dificuldade de melhorar a capacidade de negociação coletiva, algo que contribuiu para tornar a América Latina uma região menos relevante em termos globais.

Você falava de onde estávamos e o que essa situação pós-Guerra Fria se tornou, com a retração dos EUA e a ascensão e o protagonismo da China e de outros países dessa região. Temos muito desconhecimento sobre o que acontece fora do Ocidente. Se pensarmos na América Latina, onde estamos hoje?

A situação atual do mundo mostra o que chamamos na disciplina de relações internacionais de «conjuntura crítica», períodos – não necessariamente breves e que podem ser extensos – em que padrões e parâmetros se rompem, em que ocorrem transformações exponenciais em diferentes campos, que precisam ser interpretadas em escala mundial, não paroquial ou local, e – o mais importante – que

obrigam as elites a ponderar e conceber novos caminhos de ação. Isso não pode ser adiado por muito tempo. E faço uma comparação histórica com o primeiro estágio do século xx. Naquele momento, o mundo passava por uma situação muito singular: a gradual ascensão dos EUA e o paulatino declínio do Reino Unido. Havia uma transição de poder, prestígio e influência de consequências significativas. Naquela conjuntura ampliada, que na Argentina abrangeu diferentes governos e tipos de regimes políticos, a elite de nosso país adotou a estratégia de seguir abraçada ao Reino Unido em lugar de advertir a expansão dos EUA e seus efeitos. Obviamente, a elite da época tomou essa decisão por motivos práticos, não dogmáticos: com os EUA, havia uma relação competitiva e complexa; com a Europa, havia uma relação complementar e próxima. Esse antecedente nos ajuda a pensar o presente? Acredito que sim, e muito. É evidente que existem hoje dois grandes atores concorrentes e um conjunto muito importante de nações de referência no Sul global; ao mesmo tempo, o peso de atores não estatais é notável, entre outros, as empresas mais poderosas e seus donos. Segundo o relatório de 2023 sobre os ultrarricos (*Ultra Wealth Report*), há no mundo cerca de 395.000 indivíduos com uma fortuna conjunta de aproximadamente 45 trilhões de dólares estadunidenses, enquanto a riqueza mundial desse ano foi de 454 trilhões de dólares, segundo dados do Credit Suisse. Contudo, embora os EUA e seu

principal aliado, a Europa, tenham se enfraquecido nos últimos anos e Washington esteja pagando o preço de três décadas de extensão excessiva, isso não significa que o Ocidente esteja em um processo de declínio irreversível nem que os EUA estejam diante de uma queda iminente. E a ascensão chinesa tem sido gradual e extraordinária, mas não é simples nem segura. O que quero dizer é que a elite argentina tem um desafio monumental: ou ela entende quais interesses nacionais deve defender em meio a essas mudanças profundas ou vamos continuar tomando decisões erráticas, mal-informadas, inconsistentes, anacrônicas e confusas. Portanto, o ponto de partida deve ser considerar, por um lado, se essa disputa está ou não sendo exacerbada e, por outro, quais elementos de concorrência ou cooperação estão presentes para entender onde podemos e queremos nos posicionar estrategicamente para o segundo quarto do século. Outro aspecto a analisar é quais capacidades tangíveis e atributos intangíveis possuímos. Eu morei 18 anos na Colômbia. Para um colombiano ou colombiana comum, o passado foi difícil, doloroso e até mesmo atroz. A única coisa que os colombianos têm pela frente é o futuro, que pode ser algo melhor. Quando olham para trás, eles veem a violência dos anos 40, 50, 60, 70, 80, 90 e início deste século, que deixou centenas de milhares de mortos e milhões de deslocados internos e imigrantes internacionais. Os colombianos sofreram com a violência insurgente,

do narcotráfico, paramilitar, institucional. A fé dos colombianos está depositada em seu futuro. Infelizmente, o melhor futuro é o passado para um número cada vez maior de argentinos hoje. Antes – muito antes – fizemos muitas coisas bem. Antes tínhamos níveis de coesão social invejáveis. Antes éramos uma sociedade muito menos desigual. Antes, antes e antes. E acredito que essa percepção é muito importante para saber como o país se posiciona nessa disputa global. Isso pode abrir opções ou restringir oportunidades para nós. Há um século, líamos o mundo de uma forma que acabou nos deixando presos a um poder em declínio, mesmo que tenhamos conseguido, temporária e relativamente, lidar com crises como a Grande Depressão. Nossos líderes estão lendo o mundo com os olhos abertos e a mente clara?

Suponho que existam circunstâncias que são determinantes para a tomada de decisões ou para os comportamentos que os governos podem adotar. Entendo que a combinação de pandemia de covid-19 e guerra na Ucrânia influenciou necessariamente essa direção.

Sua observação é, sem dúvida, muito apropriada. Mas quero abordar o assunto de outro ângulo. Por exemplo, a Argentina tem uma valiosa tradição de produção intelectual sobre autonomia relativa nos assuntos internacionais. Nessas análises, há um conceito em destaque, como apontou Juan Carlos Puig, um dos grandes

internacionalistas do país: para ser viável, a autonomia requer atributos reais. E mais do que nunca, o elemento-chave hoje é um modelo baseado na pesquisa e na inovação em ciência e tecnologia. É possível identificar na Argentina atual um conjunto de atores públicos e privados capaz de se comprometer com uma iniciativa de longo prazo para interconectar o Estado, a comunidade científica e o mundo empresarial, como grandes e médias potências conseguiram fazer? Ainda existe um impulso autonomista capaz de impulsionar politicamente essa iniciativa? O governo atual tem a disposição e o compromisso para ativar um modelo produtivo que priorize o componente de ciência e tecnologia? No quadro internacional presente e futuro, os países sem autonomia tecnológica serão meros espectadores da política mundial. Receio que, para o governo atual, o investimento em ciência e tecnologia seja um «custo» a ser reduzido e que o envolvimento entre Estado, empresas e cientistas seja desnecessário, quase inconveniente.

Concordo com essa preocupação; os sinais não são animadores. Volto aos EUA, à China e à relação entre esses países, complexa de analisar. O conceito de autonomia relativa poderia nos ajudar a interpretar melhor esse vínculo?

Certamente. Há alguns anos, predominava uma condição de rivalidade atenuada e interdependência paulatina entre os dois países. A partir do segundo mandato de [Barack] Obama, ao

longo do governo de [Donald] Trump e durante todo o de [Joe] Biden, foram se consolidando uma rivalidade acentuada e uma interdependência decrescente. Ainda não há uma disputa abrangente ou uma desvinculação mútua: Pequim e Washington conhecem seus pontos fortes e fracos, e se movem cada vez mais condicionados por suas respectivas políticas internas. Biden não quis parecer fraco e endureceu a mensagem e as ações em relação à China, e Xi Jinping busca reafirmar, cada vez com mais insistência, o nacionalismo e a estabilidade doméstica. De fato, em 2022, apesar de todas as restrições impostas primeiro por Trump e depois por Biden, o comércio entre os EUA e a China teve um recorde histórico e atingiu a cifra de 690 bilhões de dólares. Abro um parêntese para comparar essa relação tão complexa entre os EUA e a China com a que o país norte-americano teve com a URSS. O ano de maior comércio bilateral entre as potências da Guerra Fria foi 1979, com um intercâmbio total de 4,9 bilhões de dólares. Por sua vez, com outro ritmo, retórica e intensidade, também a Europa pretende se desvincular mais gradualmente da China. Enquanto isso, os EUA e a Europa aceleraram claramente a desvinculação com a Rússia; daqui a alguns anos, será preciso avaliar se isso não terá sido um erro do Ocidente. Washington e Bruxelas já sabem que, se não tentarem reindustrializar parte de suas economias, sua capacidade de concorrer com a China (e também com a Índia) será afetada, e a primazia

interna do capital financeiro – nos EUA e na Europa – gerará mais mal-estar social, pois provocará na prática um dismantelamento adicional do Estado de bem-estar já erodido. Então, o que a China está fazendo? A China, que deixou de fazer parte do Sul há muito tempo, busca se antecipar a uma maior desvinculação do Ocidente, conter os atritos com a Índia, administrar cuidadosamente sua hoje estreita relação com a Rússia, evitar tensões contraproducentes com seus vizinhos e se aproximar mais do Sul global, embora talvez com menos recursos que durante a segunda década deste século.

Por isso, a África. Por isso, nós.

Por isso, a África. Por isso, a América Latina. A China age para tornar mais ativa e decisiva sua Iniciativa Cinturão e Rota, um megaprojeto que visa potencializar relações materiais *urbi et orbi*, de modo semelhante ao que foi a chamada Rota da Seda, que buscou ampliar o comércio com a Europa via Ásia Central nos anos de apogeu do Império Chinês. Contudo, seus principais parceiros comerciais são, nesta ordem, seus vizinhos próximos, a União Europeia e os EUA.

O que você quer dizer quando menciona que a China tem ou aporta menos recursos?

Quero dizer que, entre 2013 e 2018, a quantidade de investimentos, financiamento e assistência concedidos

pela China aos países que haviam assinado o memorando de entendimento no contexto da Iniciativa Cinturão e Rota foram muito superiores ao que vem destinando desde 2019. Em parte pela pandemia de covid-19, em parte porque sua taxa de crescimento foi reduzida e em parte porque o país deposita muito mais recursos em sua área mais próxima. Além disso, diferentemente do caráter homogêneo do Ocidente mais desenvolvido, o Sul global apresenta uma heterogeneidade natural que afeta a possibilidade de ação coletiva e de apresentação de uma voz comum e única. Trata-se de um Sul global muito assertivo, mas não necessariamente unívoco em suas posições, o que se refletiu nas votações sobre questões cruciais na ONU [Organização das Nações Unidas]. Sua voz é certamente mais audível, mas também é verdade que há muitos no Ocidente que parecem não querer ouvir a mensagem. E, ao mesmo tempo, eu me pergunto o que o Sul global traz de novo. A Paz de Westfália, em 1648, foi um acordo diplomático-institucional que buscou organizar a vida política na Europa. Esse esquema europeu foi ampliado para se tornar um esquema global: por meio da expansão de seus diversos impérios, o Ocidente disseminou o sistema centrado no Estado e irradiou instituições, regras, práticas e ideias que as várias periferias assimilaram (ou lhes foram impostas). Nesse contexto, cabe questionar se o despertar do Sul global está provocando uma espécie de «Southfália». Novos valores estão

surgindo, reformas de longo alcance estão sendo promovidas, são incentivados princípios inovadores, há estímulos para modos de liderança alternativos, menos individuais e mais colaborativos? Por enquanto, a Southfália apresenta vários elementos de continuidade, outros de readaptação e ainda outros de mudança incipiente com relação à Westfália.

Às vezes, há marcas históricas e culturais fortes que não se apagam. Há um preceito bastante generalizado que assegura que a China faz parte do Sul global. Mas você acha que isso já não é assim...

Exato. No texto que escrevi com Russell, Hirst e Sanjuán, e que mencionei antes, questionamos uma noção profundamente enraizada entre nós e na região. Não é correto assimilar a Guerra Fria entre os EUA e a URSS à relação entre os EUA e a China. Se continuarmos pensando dessa forma, nos equivocaremos intelectual e politicamente. Devemos refletir e agir considerando onde estamos: na América Latina e a partir dela. Quando nos referimos com os três colegas a «os dois Nortes», afirmamos que o vínculo complexo entre Washington e Pequim não reproduz o que foi a ampla luta Leste-Oeste do passado, que expressava nitidamente dois modelos antitéticos. Existem hoje dois Nortes que expressam variações do modo de produção capitalista. Há um Norte liderado basicamente pelos EUA, bastante coeso, com um projeto universalista persistente e

que reflete uma atitude de resistência à perda relativa de poder do Ocidente. E há outro Norte liderado pela China de um modo mais difuso e incipiente, que enfatiza particularismos e se insere no contexto do retorno daqueles que se viram historicamente lesados, atacados, ignorados pelo Ocidente.

Países e culturas não considerados.

Maltratados, prejudicados, aviltados, sim. Eles não fazem parte do «clube». Mais próximos geograficamente ao segundo Norte, todos eles preferem contestar esse «clube ocidental», e alguns deles pretendem, se possível, forjar outro clube.

Em certo ponto, é um conjunto de orgulhos feridos.

Sim. Mas não é só isso. As ofensas e punições não são esquecidas. São países com tradições culturais próprias e que contribuíram muito para o mundo. Um artigo de Martin Wolf publicado no *Financial Times* em junho de 2023 lembrava que, até 1820 – ou seja, até o início do século XIX –, 60% do produto bruto mundial era gerado na Ásia. Apenas 25% do produto vinha do que chamamos hoje de «Ocidente». Os países que «retornam» são aqueles que tiveram um passado de glória, que têm sido muito dinâmicos economicamente e até mesmo potentes no campo militar. Em muitos casos, são antigos impérios. Os países

chamados de «emergentes» pelo Ocidente se consideram na verdade «re-emergentes». É outro código. A China os orienta ou submete a todos? Não. Por isso digo que o avanço de Pequim se manifesta em uma liderança difusa e incipiente nesta etapa. Não é bom esquecer antigas diferenças e atritos que podem ressurgir em um contexto muito volátil e tenso.

Mas é possível vislumbrar uma ambição de liderança hegemônica total por parte da China?

A China não pretende dominar a todos, mas sim ser seu centro de gravidade. Acredito que o país não queira ser hegemônico nesta fase histórica – isso sempre gera coalizões contrárias – nem esteja em condições de fazer isso, por motivos internos e externos. Para a China, o principal objetivo continua sendo assegurar seu desenvolvimento e a estabilidade: eles conhecem sua própria história, fragilidades e fracassos, e aprenderam com eles. Em boa medida, é por isso que a China chegou aonde está hoje.

Além disso, eles têm tempo para isso. Eles têm uma ideia diferente de urgência.

Eles têm tempo. Quando Xi Jinping disse em 2017 que a China aspirava a ser a maior potência do mundo em inteligência artificial em 2030, alguns se surpreenderam e acreditaram ser um exagero. É provável

que o país atinja essa meta. O que quero destacar é que as projeções temporárias e visões de longo prazo da China são muito diferentes das nossas. Se voltarmos a essa ideia dos dois Nortes, assim descritos e nessas condições, acredito que veremos um nível crescente de conflito no mundo, embora com áreas de interdependência decorrentes de certas questões, como as mudanças climáticas. Já não estamos em um cenário incerto e instável, mas em um cenário belicoso e perigoso.

Então, como definir o momento que vivemos? Não há um consenso para essa definição?

Há hoje um debate interessante no Norte tradicional, que é Ocidente para nós, sobre o que estamos vivendo. Uma das interpretações mais comuns é que passamos por uma nova transição de poder, influência e prestígio na qual há poderes ascendentes e descendentes. Em outras palavras, haverá alguém que cairá e alguém que se consolidará. Isso já aconteceu. Houve um momento de auge do Reino Unido, seguido de um declínio. Vivemos hoje o ponto máximo dos EUA e, portanto, deveríamos nos preparar agora para seu desmoronamento. Há outras abordagens que indicam que as transições de poder são momentos nos quais também aumenta a probabilidade de um confronto militar maior que, de algum modo, explicita essa queda e esse auge. E há, por sua vez, perspectivas

que indicam que estamos diante de uma segunda Guerra Fria, tomando como referência a Guerra Fria que conhecemos – EUA *versus* URSS – e transportando mimeticamente essa situação com um novo adversário de Washington. A meu ver, o primeiro conjunto de abordagens que fala de transição de poder exagera a capacidade potencialmente hegemônica da China e superestima ou enfatiza demais um senso de queda imediata dos EUA. Essas coisas não costumam acontecer assim; são processos muito mais complexos, mais demorados, com idas e voltas, sobressaltos e contingências. Em segundo lugar, e como já salientei, as abordagens que equiparam a primeira Guerra Fria (entre 1947 e 1991) a uma segunda Guerra Fria (atualmente) são muito equivocadas, porque neste caso – me refiro a EUA-China – não falamos de dois modelos totalmente antagônicos destinados a um confronto decisivo. Não estamos falando de uma luta do capitalismo contra o socialismo. Porque, além disso, a única simetria que existiu entre as duas grandes potências da Guerra Fria era militar. Em 1982, EUA e URSS eram os países com o maior número de ogivas nucleares (aproximadamente 10.000 ogivas cada um). Além disso, formal e praticamente, não havia nenhum vínculo significativo entre eles. Não havia laços culturais nem educacionais. Não havia agendas complexas – exceto, por exemplo, o controle de armas de destruição em massa – que exigissem colaboração ativa.

Não havia vínculos estatais nem privados.

Nem estatais nem privados. Na época, ambos os atores tentavam manter sua autonomia em relação ao outro. Não havia pontos de contato significativos. Por outro lado, o que temos hoje entre os EUA e a China é uma relação em que a assimetria militar a favor do primeiro é evidente, medida em termos de capacidade nuclear, orçamento de defesa (o de Pequim em relação ao orçamento combinado de Washington e seus aliados na Europa, Ásia e Oceania) e quantidade de bases militares no mundo (a China tem apenas uma no Djibuti, e os EUA têm cerca de 700 bases em 80 países). Tornou-se habitual, tanto entre democratas quanto entre republicanos, exagerar a capacidade militar e o orçamento de defesa da China. Os chineses mantêm um relacionamento considerável e mutuamente benéfico em outras áreas, como o comércio, conforme já mencionamos. Além disso, o valor dos investimentos dos EUA na China para o período 2000-2022 era de 126 bilhões de dólares, enquanto os investimentos da China nos EUA somavam cerca de 53 bilhões de dólares. E de acordo com dados do Escritório de Assuntos Educacionais e Culturais do Departamento de Estado estadunidense, 289.526 dos 1.057.188 estudantes estrangeiros recebidos pelos EUA em 2023 são provenientes da China. Moram nos EUA cerca de 2,5 milhões de pessoas de origem chinesa, com remessas fundamentais para

suas famílias (53 bilhões de dólares em 2021). No entanto, há áreas em que os EUA buscam se desvincular da China, particularmente as consideradas sensíveis e relacionadas com alta tecnologia e materiais essenciais para a defesa.

Você considera isso diferente do que ocorria com a URSS.

Totalmente diferente. Ou seja, há laços culturais, educacionais, financeiros, comerciais; algo incomparável com as relações escassas e limitadas soviético-estadunidenses. Falamos de duas variações do capitalismo. Um é mais competitivo do que o outro hoje em dia. Um é mais vinculado ao mundo privado, e o outro é mais vinculado ao papel do Estado. Um é dominado por um sistema bipartidarista, e o outro é dominado por um partido único, mas que também não é o velho Partido Comunista da expansão da revolução e do Desabrochar de Cem Flores de Mao. Por exemplo, mais de um terço dos líderes do PCCh [Partido Comunista da China] atual são indivíduos com formação em engenharia, matemática e ciências duras. Isso quer dizer que não existe concorrência entre os EUA e a China? Sim, existe. Ela é fortíssima, vai aumentar e se tornar mais tensa, independentemente de quem seja o próximo ocupante da Casa Branca. Mas enquadrar essa relação segundo a lógica da Guerra Fria é um grande erro. Além disso, dizer levianamente que estamos em outra Guerra Fria é esquecer o custo para a

América Latina da verdadeira Guerra Fria entre Washington e Moscou. Fomos uma das tantas cobaias daquela disputa. Aqui houve ditaduras, regimes opressores, situações violentas que levaram à perda de gerações inteiras, projetos de desenvolvimento impedidos. A América Latina perdeu, e muito, na Guerra Fria. A promoção e a imposição da «mudança de regime» na região por parte de Washington – como mostra um estudo de Samuel Absher, Robin Grier e Kevin Grier⁴ – foram muito custosas para a América Latina. Quem, por que e para que buscam recriar a ideia de que presenciamos uma segunda Guerra Fria entre os EUA e a China? Recriá-la é um exercício que teria custos enormes. Se «comprarmos» essa abordagem, correremos um risco maior de nos tornar inviáveis nacional e regionalmente, permitindo que os EUA e a China nos usem como um espaço de luta e subordinação.

Em um artigo recente, você citou a frase de Washington que diz que «a nação que sente ódio ou carinho habitual por outra é, em certa medida, sua escrava» e citava também Maquiavel, que sugeria agir com moderação e «saber conciliar prudência e humanidade». Você dizia nesse texto que Washington nos ensina o valor do equilíbrio e Maquiavel, o da cautela⁵. Esses são os valores a exercer nas relações internacionais?

Um dos temas mais estudados na disciplina das relações internacionais é a ascensão dos países; de que forma eles aumentam sua estatura internacional, aprimoram seu poder relativo e competem agressivamente com outros. No entanto, há poucos especialistas em auge e queda das grandes e médias potências. Há trabalhos sobre experiências de civilizações que caíram. Em talvez sua obra mais importante, *Muqaddimah* (ou *Introdução à história universal*), do século XIV, Ibn Khaldun analisa o processo de auge e queda dos povos, governos e impérios. Ele destaca cinco fases que abrangem três gerações. Em uma primeira instância – que coincide com uma primeira geração –, a busca pela ascensão se manifesta com vigor e esforço, culminando na obtenção do sucesso. Em um segundo momento, administra-se a conquista alcançada e a energia para preservá-la é reafirmada. Depois, prevalecem o proveito da riqueza acumulada e a tendência ao ócio, e o poder conquistado perde força. Em um quarto estágio, a negligência leva ao contentamento e ao conformismo. Na quinta e última fase, predominam a desproporção, a dissipação e o desperdício. Um fio condutor percorre a ascensão e a queda de famílias, nações e culturas: a *asabiyyah*, que é a expressão de solidariedade, vigor da coesão, identidade de interesses, sentimento de pertencimento. Na primeira etapa e durante o apogeu das potências, a

4. S. Absher, R. Grier e K. Grier: «The Consequences of CIA-Sponsored Regime Change in Latin America» em *European Journal of Political Economy* vol. 80, 12/2023.

5. «Argentina en el mundo: consejos no solicitados» em *Clarín*, 18/9/2023.

existência da *asabiyyah* cimenta e mobiliza os grupos humanos (e os Estados) para alcançar o apogeu (de poder e bem-estar); na decadência, sua ausência acelera a perda (de influência e prosperidade) e o colapso final. Carla Norrlof, da Universidade de Toronto, analisa o estado e o desenvolvimento da rivalidade entre os Estados Unidos e a China por meio do que denomina a «armadilha de Ibn Khaldun». Em um ensaio publicado em 2020, a autora recupera a obra de Ibn Khaldun. Utilizando o debate presidencial daquele ano entre Donald Trump e Joseph Biden, ela destaca a notável erosão da *asabiyyah* em um país cada vez mais polarizado, desigual e irascível. Não se trata da famosa armadilha de Tucídides – quando um poder externo em ascensão rivaliza com um poder estabelecido –, mas da armadilha de Ibn Khaldun. Não é a China, mas os próprios estadunidenses que estão enfraquecendo e fissurando as bases do poderio de seu país. (...)

Existem no mundo hoje conflitos que não percebemos e que poderiam chegar a ser determinantes? Em outras palavras, a que se deveria prestar atenção?

Nós, e provavelmente a maioria das pessoas que leem este livro, somos filhos e filhas da Guerra Fria. Como tais, nosso mapa de conflito está centrado no Ocidente. Quando os EUA e a URSS se equipavam, se preparavam, quando um país implantava sua influência na Europa ocidental e o outro na Europa oriental, quando cada um desenvolvia

suas estratégias de confronto, o cenário eventual de um possível confronto convencional ou nuclear era a Europa. Toda a lógica dos sistemas de defesa, da corrida armamentista, dos principais dispositivos diplomáticos das grandes potências estava concebida em um cenário europeu: se tivesse ocorrido uma terceira guerra mundial, teria sido na Europa. Há anos, o potencial de maior enfrentamento se localiza no Sudeste asiático, em boa medida, produto não só da ascensão da China, mas da dinâmica econômica nessa parte do mundo. Mas a Europa sempre reaparece com uma guerra que volta a colocar o continente no coração de um hipotético confronto bélico de proporções significativas. A Europa parece presa em um grande embate entre Washington e Moscou.

Por isso ocorreu a invasão russa na Ucrânia em 2022, e a guerra que continua ocorrendo nesse território nos fez pensar – e ainda faz – que esse cenário poderia ocorrer.

A guerra na Ucrânia é a recordação de algo que tem a ver com esse passado. Por isso ela traz muitos elementos da pré-Guerra Fria, da Guerra Fria e da pós-Guerra Fria. Inter-relações profundas e antigas de diferentes tipos entre russos e ucranianos constituem um pano de fundo para a guerra iniciada por Moscou em 2022.

Sim, como a discussão pela origem da Igreja Ortodoxa, que, embora pareça algo distante, segue no fundo da disputa.

A Ucrânia é então uma anomalia em uma Europa pacificada depois da Segunda Guerra Mundial? A Europa da paz é um hiato em uma trajetória histórica de conflitos internos, guerras civis e confrontos bélicos entre países? O que a ascensão da nova direita significará para o continente? Que «dominó» europeu poderia levar a uma grande disputa armada? Um conjunto de guerras civis subterrâneas poderia desencadear uma guerra internacional em território europeu? Eu dizia que o cenário de confronto de maiores dimensões e mais provável se localiza no Sudeste asiático. Sendo assim – e não incluo o barril de pólvora do Oriente Médio e suas ramificações –, teríamos dois espaços geopolíticos quentes. Minha intenção é dizer algo concreto: a humanidade não conheceu um momento tão alarmante como o atual, com sua eventual evolução próxima, desde o final da Segunda Guerra Mundial.

As Coreias seguem em guerra.

As Coreias seguem tecnicamente em guerra. A Coreia do Norte já possui armas nucleares. A grande maioria dos arsenais nucleares está nas mãos da Rússia e dos EUA. No Ocidente, a França e o Reino Unido também detêm armas nucleares. Na Ásia, a China, a Índia e o Paquistão possuem esse tipo de arsenal.

Israel.

Israel tem armas nucleares, um número estimado de 90 ogivas. A Coreia do Norte já montou pelo menos 30 ogivas. Há nove países que comprovadamente possuem ogivas nucleares. E é preciso considerar o que acontecerá com o Irã. David Albright, um especialista não oficial qualificado, se perguntava recentemente – com razão e sem alarmismo – com que velocidade o Irã poderia desenvolver um programa de armas nucleares⁶. A isso, é possível acrescentar a tentação nuclear de vários outros países diante da guerra na Ucrânia, o caso da Coreia do Norte, a violência no Oriente Médio e várias dinâmicas de conflitos regionais. Um dos maiores problemas contemporâneos é o estado crítico em que se encontra o regime de não proliferação nuclear.

Mas até que algo exploda, fingimos não ver.

Estamos passando por um rearranjo fenomenal de forças, fenômenos e fatores na política mundial. Parte disso se expressa em uma redistribuição de poder, influência e prestígio tradicionalmente centrados no Ocidente, que hoje se manifestam e expandem no Oriente. Trata-se de uma parte do mundo que ainda desconhecemos: suas histórias nacionais, culturas, hábitos, estruturas políticas, economias,

6. D. Albright: «How Quickly Could Iran Make Nuclear Weapons Today?», Institute for Science and International Security, 8/1/2024.

expressões artísticas. Um dos esforços de nosso sistema educacional no futuro imediato deveria ser estudar e conhecer essa parte do mundo, e nossas representações diplomáticas por lá deveriam ser mais numerosas e mais bem equipadas. Nossos empresários deveriam olhar mais para o mundo ocidental, e nossos jovens deveriam buscar bolsas de apoio e fazer mais pós-graduações em países asiáticos. Trata-se de prestar atenção ao mesmo tempo no Ocidente e no Oriente, lembrando sempre que os contatos entre culturas são um fenômeno histórico enriquecedor e que a suposição de que há uma hostilidade natural entre civilizações é imprecisa, a não ser que se pretenda construir e reforçar esse antagonismo.

Estamos em um momento de incertezas em termos da democracia e, ao mesmo tempo, a violência reaparece em territórios tradicionalmente em conflito e também em focos de pareciam adormecidos. Você acredita que caminhamos rumo a um mundo ainda mais conturbado?

Lemos e escutamos muitas vezes na mídia e nas redes sociais sobre um mundo incerto. É um lugar comum fazer referência a isso, talvez porque haja momentos em que a incerteza prevalece. Isso não é nenhuma novidade. A grande novidade é que estamos em um mundo repleto de ameaças de diferentes tipos e intensidade crescente, pois os fatores moderadores no sistema internacional estão se erodindo. Por exemplo, isso acontece com o multilateralismo. Quando o multilateralismo funciona, quando é possível agregar

interesses, uma situação muito delicada pode vir a ser moderada e até mesmo revertida. Quando os mecanismos multilaterais estão desgastados ou debilitados, pelo motivo que for, a moderação não encontra espaço e o clima de conflito acaba vencendo. Além disso, este é um mundo hipermilitarizado. Em 2022, foi batido o recorde em matéria de gastos militares. Os gastos de defesa aumentam cada vez mais, especialmente por parte dos EUA, China, Rússia e Índia. Surgem cada vez mais sinais, discursos e movimentos que insinuam uma maior disposição para cruzar o limiar nuclear e considerar o uso de armas de destruição em massa. Depois da pandemia, veio a guerra iniciada com a invasão da Ucrânia pela Rússia, a guerra Israel-Hamas e a exacerbação de atritos no Cáucaso, no norte da África, na península coreana, entre outros. Por outro lado, observamos um aumento notável do mal-estar social em todo o mundo, acompanhado de uma frágil situação econômica global. Soma-se a tudo isso o elevado grau de polarização política nos EUA, na Europa e na América Latina, combinada com nacionalismos menos cosmopolitas e projetos reacionários que avançam em diferentes países. Ao mesmo tempo, a orfandade de grandes líderes reconhecidos no mundo é eloquente. Finalmente, vivemos uma deterioração ambiental gravíssima. Conclusão: todos esses são fatores de imoderação. Em 1982, foi lançado *O ano em que vivemos em perigo*, um excelente filme do diretor australiano Peter Weir. Vivemos hoje uma era de perigo inusitado. ☒

Summaries

Resumos em inglês

Pablo Elorduy: X as a Neo-Reactionary Megaphone: The Wars that Elon Musk Could Lose [4980]

X, formerly Twitter, is the blank of increasing criticism for its transformation into the expansion machine of the international far Right. The drift of this social network under Elon Musk's control is increasingly being discussed, but the alternatives remain in the minority. With more than 250 million users –including presidents, political leaders and journalists–, it is not easy, for the moment, to find a replacement.

Keywords: Culture Wars, Far Right, Twitter, X, Elon Musk.

Chelsea Ngoc Minh Nguyen: Gaza, Ukraine and the Collapse of the «Rule-Based World Order» [4981]

The position in the face of the war in Gaza not only reveals a double standard of Western democracies, but also a deeper fracture that does not allow us to glimpse that solidarity with Ukraine will lead to a more just international order. But it is not only the global North that shows a profound hypocrisy: the anti-Western discourses of the South also enable the justification of culturalist and reactionary drifts.

Keywords: World Order, Gaza, Global South, Ukraine, West.

Lucas Taschetto / Tatiana Berringer: Brazil in the Presidency of the G-20: Thematic Transversality and Openness to Social Participation [4982]

Characterized by its informality and adaptability, the G-20 was created in 1999 in response to the need for a more inclusive forum to discuss global economic and financial issues. Since the 2008 crisis, it has become the main forum for international economic policy coordination. Brazil assumed the Presidency of the group at the end of 2023, seeking to promote a «new globalization that fights inequalities» with a focus on three axes: social inclusion, sustainable development and reform of global governance institutions.

Keywords: Global Governance, Leaders' Summit, Multilateralism, G-20, Brazil.

Antonio Jorge Ramalho: Brazil and the Re-Foundation of Multilateralism [4983]

Multilateralism seems to be engraved in the DNA of Brazilian diplomacy since its dawn as an independent country. The «return» of the country to the international scene, after the Bolsonaro administration, faces a world full of dangers and uncertainties, in which the reform of the

United Nations Security Council is part of the pending tasks to address the current challenges.

Keywords: Multilateralism, Security Council, United Nations (UN), Brazil.

**Monica Hirst / Lia Valls Pereira:
Lula 3.0 and Brazil's Relations
with the us [4984]**

The Lula 3.0 administration has promoted a return of Brazil to the global scene and has sought to reframe the relationship with the United States. There is a new presidential synergy between Biden and Lula based on their internally polarized agendas, but this rapprochement has not led to a full transformation of the relationship between the two countries. Differences persist on geopolitical issues, including the Israel-Hamas conflict. Brazil's performance in the UN Security Council and the pragmatism of its trade relations with China are also sources of differences with Washington.

Keywords: Foreign Policy, Luiz Inácio Lula da Silva, Brazil, China, United States.

**Ana Tereza Lopes Marra de Sousa /
Giorgio Romano Schutte:
The Dynamics of Brazil-China
Relations and the Prospects
for Neo-Industrialization [4985]**

Since January 2023, with the new administration of president Lula, there is an opportunity to put Chinese-Brazilian relations back on a coherent path. China is once again perceived by the government as an

important partner to promote Brazil's neo-industrialization on technological and environmental matters. In this context, Chinese investments in the energy transition have an important role to play, and the investments of the Chinese company BYD in the automotive sector stand out.

Keywords: Investments, Neo-Industrialization, Chinese-Brazilian Relations, BYD, Luiz Inácio Lula da Silva, Brazil, China.

**Andrea Ribeiro Hoffmann:
Brazil and the European Union
at the Crossroads of the Global
Hegemonic Dispute: Prisons
of Longue Dureé History, Path
Dependencies and Strategic
Interests [4986]**

Relations between Brazil and the European Union must be understood in the context of a broader framework of interregional relations between the EU and Latin America and the Caribbean. These relations are marked by colonial origins and asymmetric political and economic ties. Today they are at a crossroads, in the context of the current hegemonic dispute in international politics.

Keywords: Brazil, BRICS, Celac, European Union, Mercosul.

**Monica Herz / Giancarlo Summa:
Brazil's Labyrinth: Between
Regionalism, BRICS+ and Human
Rights [4987]**

The foreign policy of the third Lula administration is characterized by three

intertwined priorities: regional integration, the re-discussion of global geopolitical balances, and the search for new economic partners. However, in the face of a more confused and tense global situation, Brazil now finds itself with less political and economic weight, even within the BRICS, a bloc under growing Chinese influence. The challenge is to help build a policy of active non-alignment for Latin America, equidistant from Washington and Beijing, that defends human rights, denuclearization and environmental protection.

Keywords: Human Rights, Integration, Multilateralism, Non-Alignment, Brazil, BRICS.

Flávio Thales Ribeiro Francisco:
Lula's Third Term in Office and the
Return of a Strategic Africa [4988]

The Brazilian government treats the African continent as a fundamental pillar for Brazil's international insertion. In his third term, Lula reorients Brazilian foreign policy towards the global South, establishing a firm stance. But the return of the strategic agenda to Africa presents challenges. After six years of estrangement, Brazilians face a different scenario of competition between powers and emerging countries interested in the natural resources and political support from Africans.

Keywords: Foreign Policy, Luiz Inácio Lula da Silva, Africa, Global South.

Jamil Chade: Gaza: The New
Frontier of Political Dispute in
Brazil [4989]

The outbreak of a new chapter in the Middle East conflict has come to permeate Brazilian political logic, serving as yet another instrument of manipulation and disinformation by the extreme right. Lula's diplomatic sphere sees the Middle East as part of the redefinition of the world order. By defending the Palestinian cause, Brasilia does not limit itself to defending the occupied territories: it sends an explicit message to Western powers about the need to recognize that the colonial logic has exhausted itself and to defend international law.

Keywords: Extreme Right, Foreign Policy, Luiz Inácio Lula da Silva, Brazil, Gaza, Israel.

Lars Klingbeil: Time for a New
North-South Policy [4990]

The so-called Brandt Commission anticipated, in the context of the Cold War, the need for new approaches in the relations between North and South. Today, it is necessary to update them in order to face a more multipolar world, scourged by armed conflicts – such as Ukraine and Gaza – and the climate crisis.

Keywords: Multipolarity, Social Democracy, Willy Brandt, North, South.

Hinde Pomeraniec: Living in a
Dangerous World: Interview with
Juan Tokatlian [4991]

Keywords: Cold War, Globalization, China, United States, West.

Alemanha: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: (5411) 6091.4786, e-mail: <hola@waldhuter.com.ar>.

Bolívia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: (591) 2 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>. En Santa Cruz de la Sierra: Lewylibros, Junín 229, Tel.: (591) 3 3360709.

Colômbia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>.

Japão: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Peru: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Porto Rico: Laberinto, 251 calle de la Cruz, San Juan, Tel.: (787) 724.8200, e-mail: <info@librerialaberinto.com>.

Ventas y consultas por internet:
<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:
<distribucion@nuso.org>

PARA ASSINAR NUEVA SOCIEDAD

ASSINATURA	ANUAL	BIENAL
Inclui frete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 75	US\$ 142
Resto do mundo	US\$ 120	US\$ 228
Argentina	\$ 20.000	\$ 40.000

> Formas de pagamento

Entre em <www.nuso.org/suscribirse/>, onde encontrará um formulário para registrar seu pedido e efetuar o pagamento.

> Para outras formas de pagamento e qualquer outra consulta, escreva a <distribucion@nuso.org>.

¿HAY QUE TEMERLE
A LA EXTREMA DERECHA?

COYUNTURA

Fernando Molina. Bolivia: un golpe en medio de la tormenta

TRIBUNA GLOBAL

Mats Engström. La socialdemocracia sueca en busca de una nueva épica

TEMA CENTRAL

Joseph Confavreux / Ellen Salvi.

Extremas derechas: 50 tonos de pardo y un deseo de transgresión

Giuliano da Empoli. Waldo a la conquista del planeta. Rabia, política y algoritmos

Cristóbal Rovira Kaltwasser.

La ultraderecha en América

Latina. Particularidades locales y conexiones globales

Eva Illouz. Israel: emprendedores del asco y radicalización

Lily Lynch. La insurgencia antiliberal de Orbán y los «valores europeos»

Guillermo Fernández-Vázquez.

Una desdemonización que (por ahora) no alcanza. Marine Le Pen y la extrema derecha francesa

Víctor Albert-Blanco. La religión de la extrema derecha española

Francesca De Benedetti. Las dos caras del gobierno de Giorgia Meloni

Rodrigo Nunes. Las declinaciones del «empendedorismo» y las nuevas derechas

ENSAYO

Edgar Straehle. 1848, una revolución europea. Sobre *Primavera revolucionaria*, de Christopher Clark

SUMMARIES

GUERRA, PAZ Y MULTILATERALISMO

COYUNTURA

Pablo Ospina Peralta. La resiliencia de Daniel Noboa. Elecciones en un Ecuador en crisis

TRIBUNA GLOBAL

Pablo Elorduy. x como megáfono neorreaccionario. Las guerras que Elon Musk podría perder

TEMA CENTRAL

José Antonio Sanahuja. Estancamiento bélico y paz negociada en Ucrania.

Dilemas y fórmulas en juego

Chelsea Ngoc Minh Nguyen. Gaza, Ucrania y el desmoronamiento

del «orden mundial basado en reglas»

Hinde Pomeraniec. Vivir en un mundo peligroso. Entrevista a Juan Tokatlian

Ezequiel Kopel. La guerra en Gaza:

una catástrofe moral para Israel

Martín Baña. La invasión de Ucrania

como batalla geocultural

Chris Miller. La guerra, no tan fría,

de los chips

Ray Acheson. Desarme y desmilitarización. Una revisión crítica de la Nueva Agenda de Paz de la ONU

Antonio Jorge Ramalho. Brasil

y la refundación del multilateralismo

Lars Klingbeil. Es hora de una nueva política Norte-Sur.

ENSAYO

Roberto Gargarella. ¿Qué es el derecho de izquierda?

SUMMARIES



NUEVA SOCIEDAD | EP24

Brasil na transição geopolítica global

CONJUNTURA

Pablo Elorduy O x como megafone neorreacionário

TRIBUNA GLOBAL

Chelsea Ngoc Minh Nguyen Gaza, Ucrânia e a falência moral da «ordem mundial baseada em regras»

TEMA CENTRAL

Lucas Taschetto / Tatiana Berringer Brasil na Presidência do G-20

Antonio Jorge Ramalho Brasil, o multilateralismo e a reforma do Conselho de Segurança da ONU

Monica Hirst / Lia Valls Pereira Lula 3.0 e as relações do Brasil com os Estados Unidos

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa / Giorgio Romano Schutte A dinâmica das relações Brasil-China

Andrea Ribeiro Hoffmann Brasil e a União Europeia na encruzilhada da disputa hegemônica global

Monica Herz / Giancarlo Summa O labirinto do Brasil. Entre regionalismo, BRICS+ e direitos humanos

Flavio Thales Ribeiro Francisco O terceiro mandato de Lula e o retorno da África estratégica

Jamil Chade Gaza: a nova fronteira da disputa política no Brasil

Lars Klingbeil É hora de uma nova política Norte-Sul

ENTREVISTA

Hinde Pomeraniec Viver em um mundo perigoso. Entrevista com Juan Tokatlian