

BOLETIM NEAAPE

v.07 n.03 - dez. 2023



BOLETIM NEAAPE
ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CORPO EDITORIAL

Conselho Editorial

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Leticia de Abreu Pinheiro
Maria Regina Soares de Lima

Editor Executivo

Eduardo Morrot Coelho Madureira

Editora Adjunta

Stephanie Braun Clemente

Editoria de Redação

Anna Karolinne de Holanda Ribeiro
Beatriz Silva Flores dos Santos
Débora Bedim Loures
Eduardo Morrot Coelho Madureira
Felipe Vidal Benvenuto Alberto
Felipe Mourão
Fernanda de Abreu Appolinário
Ghaio Nicodemos Barbosa
Guilherme de Jesus France
Guilherme Marques Campbell
Juliana Pinto Lemos da Silva
Stephanie Braun Clemente





SUMÁRIO

4

Editorial

Fernanda Nanci Gonçalves
Letícia Pinheiro

6

A retomada do protagonismo internacional do Brasil no terceiro governo de Lula da Silva

Anna de Holanda
Débora Bedim Loures
Stephanie Braun Clemente

18

O Brasil e os desafios da OTCA para a construção de um projeto de conservação amazônica regional

Ana Lúcia de Lacerda Gonçalves
Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis
Beatriz Bandeira de Mello

28

Novo BRICS: o que podemos esperar?

Beatriz Silva Flores dos Santos
Felipe Mourão Frauches
Fernanda de Abreu Appolinário

EDITORIAL

O ano de 2023 e as reflexões sobre a política externa brasileira

Fernanda Nanci Gonçalves¹

Leticia Pinheiro²

O ano de 2023 começou com a esperança de que novos tempos viriam para o Brasil e para a região. A eleição de Lula da Silva para seu terceiro mandato como presidente da República criou expectativas de que os tempos sombrios em que o Brasil foi percebido como um pária internacional e afastado dos processos regionais, finalmente ficariam no passado.

Apesar dos eventos de 8 de janeiro em Brasília, quando o país testemunhou atos de depredação do patrimônio público numa violenta ação contra a democracia, como parte da tentativa de deslegitimar a eleição presidencial, o novo governo seguiu implementando mudanças na condução de diversas políticas públicas, entre elas a política externa. Atentos a essas transformações, os pesquisadores e pesquisadoras do NEAAPE monitoraram o que estava sendo implementado, publicando artigos no Boletim NEAAPE ao longo deste ano, em que analisaram as mudanças no processo decisório, a prioridade conferida ao tema do meio ambiente na agenda de política externa, a ênfase aos temas de direitos humanos, como os direitos LGBTI+, e as tensões entre os interesses e setores ambientalistas e do agronegócio no governo Lula. Na região, foi notável a busca pela retomada de um protagonismo enquanto liderança regional, tema também tratado em nosso Boletim por nossos pesquisadores.

Ao chegarmos ao final do ano, não poderíamos deixar de avaliar se as expectativas iniciais, de novos tempos para o país e para a região, estão se consolidando. Com efeito, os artigos dessa última edição do Boletim NEAAPE de 2023 fazem um balanço da inserção internacional e regional do Brasil, analisando conquistas e desafios.

Com foco nas relações internacionais de forma mais geral, Stephanie Braun Clemente, Anna Karoline de Holanda e Débora Bedim Loures, exploram a retomada do protagonismo internacional do Brasil no terceiro governo de Lula da Silva, enfatizando a busca do governo por atuar como mediador em diversas crises, como nos conflitos entre Rússia e Ucrânia e entre o governo de Israel e o Hamas; e, no contexto sul-americano, a busca de liderança nos debates sobre questões ambientais por ocasião da IV Cúpula de Chefes de Estado dos países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, no exercício da presidência pro tempore do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e nas conversas de alto nível com vistas a reativar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

¹ Coordenadora do NEAAPE.

² Coordenadora do NEAAPE.



Já as pesquisadoras do LeRPE (PPGRI-Uerj) – Ana Lúcia de Lacerda Gonçalves, Ana Paula Marino de Sant’Anna Reis e Beatriz Bandeira de Mello – convidadas a colaborar com esse número do Boletim, analisaram especificamente os desafios do Brasil na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para liderar a construção de um projeto de conservação amazônica regional. Nesse sentido, mostram como a atuação do Brasil foi reforçada a partir de 2023 na agenda internacional de meio ambiente e de mudanças climáticas.

Por fim, Beatriz Santos, Felipe Mourão e Fernanda Abreu analisam a recente expansão do agrupamento BRICS, refletindo sobre as possibilidades de mudanças para o bloco, que certamente terão impacto para a política externa brasileira. Para tanto, abordam os aspectos políticos da entrada dos novos membros no grupo e, na sequência, discutem as projeções de cunho econômico e financeiro.

Ao tratar desses temas em nosso último Boletim, buscamos divulgar as reflexões que conduzimos no âmbito do NEAAPE e trazer a público um olhar atento sobre atores e agendas de política externa do Brasil, da região e do Sul Global. Em 2024, continuaremos empenhados/as e comprometidos/as com o mesmo objetivo: refletir sobre a pluralidade de atores que participam do processo decisório e de temas que integram as agendas internacionais, avançando a reflexão da política externa como uma política pública.

Recebido para publicação em 18 de dezembro de 2023.



A retomada do protagonismo internacional do Brasil no terceiro governo de Lula da Silva

Anna de Holanda¹

Débora Bedim Loures²

Stephanie Braun Clemente³

Introdução

Tendo em vista o cenário de pouca presença e atuação do Brasil ao longo dos últimos anos, que compreenderam o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a literatura afirma que em tal momento de sua história, o país se configurou como um pária internacional. A imagem positiva, proativa e ativa do Brasil no mundo ficou apagada. Houve um desmonte em diversas agendas governamentais e o Estado deixou de lado seu destaque na região e no mundo, distanciando-se do papel de mediador que havia exercido em momentos anteriores de sua política externa.

Devido a isto, quando o novo governo de Lula da Silva assume, em janeiro de 2023, adota como uma de suas tarefas principais a recuperação das credenciais internacionais do país. O novo governo, desde o seu princípio, tem empreendido ações que visam melhorar a imagem do Brasil no mundo. Além disso, tem buscado participar e atuar com destaque em diversas arenas internacionais, resgatando o que foi a política externa ativa e altiva empreendida nos anos 2000, em seus governos anteriores.

No caso de Lula, a diplomacia presidencial foi marcante em seus outros dois governos e novamente pode ser observada na condução da política externa. Sérgio Danese (1999) define a diplomacia presidencial como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”⁴. Ademais, a administração do Partido dos Trabalhadores (PT) também tem buscado para o Brasil sua atuação como um Estado mediador em diversos âmbitos internacionais. Desta forma, evidenciamos que a retomada da

¹ Graduanda em Relações Internacionais na UERJ e pesquisadora no NEAAPE.

² Doutoranda em Ciências Militares pelo PPGCM/ECME e pesquisadora no NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3432628581429940>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3831-4817>.

³ Doutoranda em Relações Internacionais pelo PPGRJ/UERJ e pesquisadora no NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8399297087812948>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9867-1181>.

⁴ DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*, 1999, p.?. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-222-diplomacia-presidencial-historia-e-critica>. Acesso em: 29. nov. 23.

mediação como prática de política externa pelo Brasil está vinculada com o desfecho da diplomacia presidencial por parte do presidente. Afinal, é Lula, com sua preponderante influência internacional, que encabeça diversas das ações do país no que se refere a retomada do papel de mediador, como será visto nas próximas seções do trabalho.

Isto posto, para além desta introdução e da conclusão, o artigo encontra-se dividido em quatro seções. Tais seções abordam a participação do Brasil em instâncias multilaterais consideradas como relevantes para a análise acerca da recuperação do papel de mediador internacional e estão divididas entre os seguintes eventos: a atuação brasileira em relação à Guerra da Ucrânia; a atuação frente ao Conflito Hamas e Israel durante o período em que o Brasil presidiu o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); a realização da Cúpula da Amazônia; a conduta brasileira no período em que exerceu a presidência pro tempore do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), mais especificamente em relação ao acordo com a União Europeia (UE); bem como os esforços brasileiros para uma possível reativação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Ascensão ao governo com um conflito em curso: a Guerra na Ucrânia

A guerra entre Rússia e Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, representou um marco nas relações internacionais. O conflito instigou os países a se posicionarem sobre o cenário, propor soluções para a paz e apoiar ou sancionar os beligerantes. Neste cenário, a guerra da Ucrânia coincidiu com o último ano do governo de Jair Bolsonaro no Brasil e com a disputa para as eleições presidenciais no país. Ainda no governo Bolsonaro, a posição brasileira era marcada pela neutralidade, isto é, apoiando a resolução pacífica e equilibrada do conflito, porém evitando fazer críticas diretas à Rússia. Logo, nas resoluções lançadas na ONU, o Brasil apoiou as normas criadas pelo CSNU, pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos⁵.

⁵ STEIL, Juliana. Bolsonaro diz que Brasil adotará posicionamento “neutro” com relação à Ucrânia. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2022/02/27/bolsonaro-diz-que-ligou-para-putin-e-que-situacao-e-delicada-nao-podemos-interferir.ghml>. Acesso em: 11. dez. 23.



Sendo assim, no início de seu terceiro mandato como presidente, Lula tentou retomar seu papel como mediador em crises internacionais, se preparando para atuar como um intermediador entre as partes do conflito. Com isso, em março de 2023, iniciou conversas com Zelensky em que defendeu a soberania do território ucraniano. Ademais, nesta videoconferência, propôs a criação do “Clube da Paz”, com o objetivo de reunir um grupo de países capazes de conversar com os dois lados e negociar diplomaticamente o encerramento do conflito. Em sua fala para o presidente ucraniano, Lula destacou que “é urgente que as nações que não estejam envolvidas na guerra assumam o papel de encaminhar negociações para o restabelecimento da harmonia entre Rússia e Ucrânia”⁶.

Entretanto, durante o ano de 2023, o presidente brasileiro voltou a defender uma posição de neutralidade quanto ao conflito, reconhecendo a ofensiva russa como um “erro histórico” e juntando o Brasil a outros países que identificavam o agressor como a Rússia sob o governo de Putin⁷. A estratégia brasileira, de se equilibrar entre a posição de neutralidade e como mediador no conflito, despertou críticas de autoridades norte-americanas, europeias e ucranianas. Em entrevista de imprensa, Lula chegou a afirmar que havia conversado com o presidente da China, Xi Jinping, sobre a criação do “Clube para a Paz”, entretanto, não comentou se a proposta foi aceita. Desde então, a posição brasileira sobre a Guerra da Ucrânia foi ressaltar a neutralidade do país com a justificativa de que o Estado brasileiro “não está interessado em tomar lados, mas em preservar canais de diálogos com todos”⁸.

Em viagem à Europa, tanto Lula quanto o Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, defenderam a posição brasileira e teceram críticas ao CSNU da ONU, que vem apresentando dificuldade no estabelecimento de um acordo de paz entre as partes e ressaltou a necessidade de reforma no órgão. Assim sendo, Lula sugeriu a criação de um “G20 da Paz”, como alternativa ao CSNU, para a resolução dos conflitos internacionais. Em julho, Vieira afirmou que o Brasil “não é candidato à mediação” e acrescentou que “o que temos dito é que estamos dispostos a apoiar qualquer esforço de paz e que a guerra na Ucrânia requer um esforço coletivo”⁹.

⁶ RIBEIRO, Weudson. Zelensky convida Lula para ir a Kiev; o petista quer falar com China e Rússia. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/03/02/lula-conversa-com-zelensky-em-meio-a-esforcos-para-fim-de-guerra-com-russia.htm>. Acesso em 11. dez. 23.

⁷ BASZCZYN, Eduardo. Bolsonaro e Lula: como os presidentes trataram a guerra Ucrânia-Rússia. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/02/24/bolsonaro-com-putin-lula-com-consorcio-como-cada-um-lidou-com-a-guerra.htm>. Acesso em: 06. dez. 23.

⁸ MENDES, Fábio. Vieira reafirma posição de neutralidade do Brasil em relação à guerra da Ucrânia. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/vieira-reafirma-posicao-de-neutralidade-do-brasil-em-relacao-a-guerra-na-ucrania/>. Acesso em: 17. dez. 23.

⁹ BRASIL. “Não somos candidatos à mediação”, diz chanceler Mauro Vieira sobre guerra na Ucrânia. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/mauro-vieira-2023/201cnao-somos-candidatos-a-mediacao201d-diz-chanceler-mauro-vieira-sobre-guerra-na-ucrania-congresso-em-foco-24-07-2023>. Acesso 11. dez. 23.



Segundo a fala de Vieira, apesar de não acontecer um apoio ativo da diplomacia brasileira no papel de moderador do conflito, ele afirmou que aconteceram progressos para os esforços de paz desde que o Brasil e o presidente Lula cobraram aos países que conversassem sobre a paz de fato, ou seja, colocassem o debate sobre a paz em primeiro plano.

Com as críticas dos países e da opinião pública sobre a postura de Lula em relação à Guerra da Ucrânia, em vários encontros multilaterais as atenções ficaram voltadas para uma possível conversa bilateral entre Lula e Zelensky. O encontro aconteceu somente em setembro, quando os dois presidentes se encontraram para uma reunião bilateral, em ocasião da Abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Em declarações após a reunião, Mauro Vieira destacou que ocorreram “entendimentos mútuos” entre ambos os presidentes e eles se comprometeram a aprofundar as relações do Brasil e da Ucrânia, tanto em vias bilaterais como multilaterais. Lula prometeu manter o Brasil como um dos principais países negociadores da paz na Ucrânia, ao enviar o assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais, Celso Amorim, para continuar participando dos encontros do chamado Processo de Copenhague¹⁰.

A retomada na agenda de meio ambiente: a realização da Cúpula da Amazônia

Em agosto de 2023, ocorreu a IV Cúpula de Chefes de Estado dos países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, mais conhecida como Cúpula da Amazônia, perpassando a agenda de meio ambiente e mudanças climáticas. O encontro foi sediado na cidade de Belém do Pará, Brasil, a convite do presidente Lula da Silva, e contou com a presença de chefes de Estado e outras autoridades dos oito países que compõem a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), quais sejam, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela¹¹. Ademais, também participaram e foram essenciais para os diálogos da Cúpula, representantes de povos indígenas e comunidades locais, agrupamentos da sociedade civil, bem como atores do setor privado, financeiro e científico¹².

¹⁰ CNN Brasil. Encontro de Lula e Zelensky foi muito importante e houve entendimento mútuo, diz Mauro Vieira. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/encontro-de-lula-e-zelensky-foi-muito-importante-e-houve-entendimento-mutuo-diz-mauro-vieira/>. Acesso 11. dez. 23.

¹¹ EMBRAPA, Cúpula da Amazônia. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cupula-da-amazonia>. Acesso em: 22. nov. 23.

¹² CABALLERO, Paula. La Cumbre Amazónica, un buen punto de partida. Disponível em: <https://elpais.com/america-futura/2023-08-19/la-cumbre-amazonica-un-buen-punto-de-partida.html>. Acesso em: 22. nov. 23.



Como forma de se preparar para sediar a tão importante Cúpula, o Brasil promoveu algumas reuniões, em diversos âmbitos, com a finalidade de proporcionar um diálogo local acerca da região Amazônica. Por exemplo, entre os dias 4 e 6 de agosto, realizou o evento chamado Diálogos Amazônicos, o qual foi viabilizado pelo Governo Federal, sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência, em parceria com o Governo do Estado do Pará¹³. Ademais, cabe citar o lançamento da Carta dos Povos Indígenas da Bacia da Amazônia, na qual consta o pedido de proteção das economias indígenas locais, bem como a demarcação de territórios, dentre outros pontos¹⁴.

No mais, no que se refere a programação da Cúpula em si, ou seja, nos dias 8 e 9 de agosto, os representantes dos Estados assinaram a chamada Declaração de Belém¹⁵, documento que visou estabelecer uma nova agenda em comum para a cooperação regional. Também se encontraram com seus homólogos de Estados em desenvolvimento que possuem florestas tropicais, como a República Democrática do Congo, a República do Congo, Indonésia e São Vicente e Granadinas. Com isso, buscou-se explorar convergências e começar o diálogo para o estabelecimento de posições coordenadas em negociações multilaterais ambientais, como a COP-28, do Clima, e a COP-16, da Biodiversidade.

No que tange especificamente à Declaração de Belém, tem-se que ela foi importante ao trazer 113 pontos, reunidos em 18 eixos temáticos, que visam ações futuras conjuntas entre os 8 países signatários da OTCA. No entanto, o documento foi bastante criticado após a ocorrência da Cúpula da Amazônia¹⁶, afinal, ele não conseguiu transpassar o campo da retórica e não proporcionou avanços concretos em temas primordiais, como: não assumiu metas conjuntas para a problemática do desmatamento; não forneceu medidas para, de fato, evitar que o bioma chegue a um ponto de não retorno; e não proibiu a exploração de petróleo na Amazônia¹⁷. Contudo, por mais que nem todos os pontos tenham tido o desfecho desejado, é preciso salientar que a Declaração traz avanços para os cuidados com a região amazônica. Afinal, ela representa o consenso entre os países membros da OTCA

¹³ EMBRAPA, *Op Cit.*

¹⁴ Conjuntura Latitude Sul, *Op Cit.*

¹⁵ Além da Declaração de Belém, na ocasião também foi assinado o chamado Comunicado Conjunto dos Países Florestais em Desenvolvimento, cujos signatários foram: Bolívia; Brasil; Colômbia; Equador; Guiana; Indonésia; Peru; República Democrática do Congo; República do Congo; São Vicente e Granadinas; Suriname; Venezuela. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/08/Unidos-por-Nossas-Florestas-%E2%80%93-Comunicado-Conjunto-dos-Paises-Florestais-em-Desenvolvimento-em-Belem.pdf>. Acesso em: 23. nov. 23.

¹⁶ Maia, Mateus; Haubert, Mariana. Cúpula da Amazônia atrai atenção, mas termina sem avanço concreto. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/cupula-da-amazonia-atrai-atencao-mas-termina-sem-avanco-concreto/>. Acesso em: 23. nov. 23.

¹⁷ Peixoto, Roberto. Cúpula da Amazônia: entenda o que ficou de fora e o que entrou no acordo assinado pelos 8 países. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/08/09/cupula-da-amazonia-termina-com-criticas-sobre-falta-de-acoes-concretas.ghtml>. Acesso em: 23. nov. 23.



quanto à necessidade iminente de evitar que a Amazônia chegue a seu ponto de não retorno.

A atuação do Brasil em tal fórum foi importante para a retomada do papel de mediador do país. Em especial no tocante ao meio ambiente e à região amazônica, em particular, com a administração de Bolsonaro. Entretanto, já em seu primeiro ano de mandato, Lula logrou a organização da Cúpula (bem como dos eventos que a precederam) e auxiliou para a assinatura do texto da Declaração de Belém. Foi a primeira vez que os Estados amazônicos se uniram para dialogar sobre as questões acima salientadas¹⁸. Ainda que não tenha sido exitoso em todas as suas ambições, a realização da Cúpula configura-se como um importante primeiro passo na direção de um diálogo conjunto, rumo a um futuro melhor para o bioma amazônico.

O conflito Israel e Hamas e a presidência brasileira no CSNU

No dia 7 de outubro de 2023, os ataques terroristas do grupo Hamas a Israel impactaram o mundo e deram início a uma guerra na região que já deixou milhares de mortos. A escalada do conflito coincidiu com a posição do Brasil na presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU, a qual estava sob sua responsabilidade no mês de outubro. Ainda que a presidência do Conselho seja uma posição com caráter quase que procedimental, como afirma Belém Lopes¹⁹, a situação exigia do Brasil uma atuação ativa em relação às hostilidades. Assim, o contexto deixava evidente a oportunidade do país se colocar novamente como um mediador internacional, de modo a recuperar suas credenciais, esquecidas durante os últimos anos.

Já no dia em que o conflito eclodiu, o governo brasileiro, em nota, condenou os ataques do Hamas e expressou solidariedade ao povo israelense, pedindo pela não escalada da violência e defendendo a solução de dois Estados, em que Palestina e Israel conviveriam em paz e segurança. Na mesma data, Lula usou sua conta no X (antigo Twitter) para repudiar os ataques²⁰. Nesse mesmo momento, o presidente mobilizou a presidência rotativa do Brasil no CSNU para destacar a intenção do país de se colocar como um mediador da situação.

¹⁸ USP, Cúpula da Amazônia foi primeiro passo importante para o avanço de discussões ambientais. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/cupula-da-amazonia-foi-primeiro-passo-importante-para-o-avanco-de-discussoes-ambientais/>. Acesso em: 24. nov. 23.

¹⁹ PRAZERES, Leandro. A estratégia do Brasil por resolução sobre Israel-Gaza no fim de mandato do Conselho de Segurança. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/clw7wle9pgxo>. Acesso em: 27 nov. 23.

²⁰ MAZUI, Guilherme; RODRIGUES, Mateus; VIDIGAL, Lucas. Brasil condena ataques a Israel e convoca Conselho de Segurança da ONU; não há registro de vítimas brasileiras, diz governo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/07/itamaraty-condena-ataques-a-israel.ghtml>. Acesso em: 27 nov. 23.

No dia 11 de outubro, Lula publicou uma carta direcionada ao Secretário Geral da ONU, António Guterres, e à comunidade internacional. No documento, o presidente apelava pela mobilização internacional para o fim do conflito em nome das crianças palestinas e israelenses, mais uma vez citando a posição brasileira no CSNU como um elemento do discurso: “O Brasil, na presidência provisória do Conselho de Segurança da ONU, se juntará aos esforços para que cesse de imediato e em definitivo o conflito. E continuará trabalhando pela promoção da paz e em defesa dos direitos humanos no mundo”²¹.

Nesse sentido, presidindo o CSNU, o Brasil estabeleceu uma estratégia para tentar mediar o conflito através da ONU, após quatro propostas terem sido rejeitadas em um intervalo de duas semanas, incluindo uma brasileira, vetada pelos EUA por seu apoio inequívoco a Israel. O plano consistia na intensificação do diálogo com membros não-rotativos do Conselho, além do refinamento do texto da resolução para abarcar as divergências presentes no órgão, em especial aquelas instauradas entre os membros permanentes com poder de veto. Ademais, Lula, junto ao Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, envolveu-se em conversas com lideranças internacionais para alcançar a diminuição das resistências à aprovação de uma resolução pelo Conselho²².

Desde a eclosão mais recente do conflito, a postura de Lula, por outro lado, foi de início mais neutra. Mais tarde, após quase 40 dias de guerra, houve o endurecimento do tom em relação a resposta israelense aos ataques do Hamas, considerada pelo presidente como “insana”²³. Lula defendeu, portanto, a criação do Estado palestino, de modo a garantir a convivência pacífica entre seu povo e o povo judeu. O mandatário tem sido enfático no posicionamento pacífico do Brasil referente ao conflito e se colocado como um porta-voz do direito internacional e do direito humanitário, utilizando-se, inclusive, da diplomacia presidencial para tentar driblar os impasses entre as potências que podem destravar a agência do CSNU, como anteriormente citado.

²¹ DUNDER, Karla. Qual é a posição do Brasil sobre o conflito entre Israel e Hamas? Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/qual-e-a-posicao-do-brasil-sobre-o-conflito-entre-israel-e-hamas/>. Acesso em: 27 nov. 23.

²² PRAZERES, Leandro. Op Cit.

²³ HOLANDA, Marianna. Lula eleva tom contra Israel após resgate de brasileiros e agravamento do conflito. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/11/lula-eleva-tom-contr-israel-apos-resgate-de-brasileiros-e-agravamento-do-conflito.shtml>. Acesso em: 27 de nov. 23.



Apesar de não chegar à aprovação de uma resolução sobre a guerra ao fim do seu período como presidente rotativo do CSNU, que findou em 31 de outubro e foi entregue à China, o Brasil atuou energeticamente na mediação das tensões. Assim, o governo brasileiro mostrou-se ativo na negociação com países direta ou indiretamente envolvidos no conflito, como o Egito, Estado com o qual manteve diálogos que foram essenciais para o envio de ajuda humanitária para a região e para a repatriação de nacionais²⁴.

O papel do Brasil na retomada da integração sul-americana

Em contraste com a política externa para a América do Sul realizada pelo governo de Jair Bolsonaro, o governo Lula retomou o protagonismo na região sul-americana ao restabelecer relações com seus vizinhos, seja em vias bilaterais ou multilaterais. Nesse sentido, organismos, antes sucateados, voltaram a ser considerados estratégicos para a inserção internacional brasileira. Estes são o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)²⁵.

No dia 4 de abril foi anunciado o retorno do Brasil ao Tratado Constitutivo da UNASUL. Em comunicado divulgado pela página oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Brasil resgatou o seu compromisso de consolidação de uma zona de paz e cooperação na América do Sul, em áreas de interesse compartilhado entre as partes, como saúde, infraestrutura, combate aos ilícitos transnacionais e defesa da região²⁶. Entretanto, autoridades brasileiras defenderam a necessidade de reconstruir a UNASUL “com novas bases”. Em encontro com os demais líderes sul-americanos, que aconteceu no dia 30 de maio em Brasília, Lula defendeu a reforma da UNASUL com o objetivo de atender a novas demandas de cooperação para a região.

Neste sentido, o presidente brasileiro ressaltou a necessidade da participação da sociedade civil, sindicatos, empresários, acadêmicos e parlamentares no processo de consolidação deste mecanismo, valorizando o modelo democrático

²⁴ Presidência da República. Kits humanitários enviados pelo Brasil chegam ao Egito para serem entregues em Gaza. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/10/kits-humanitarios-enviados-pelo-brasil-chegam-ao-egito-para-serem-entregues-em-gaza>. Acesso em: 27 nov. 23.

²⁵ LOURES, Débora Bedim; REIS, Júlia Furtado. Os 100 dias da política externa brasileira durante o governo Lula III. Boletim OPSA. 2023. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Boletim_OPSA_2023_n1-1.pdf. Acesso em: 1 dez. 23.

²⁶ BRASIL. Regresso do Brasil à UNASUL. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/regresso-do-brasil-a-unasul. Acesso em: 06 dez. 23.

de aprovar o relançamento da UNASUL. Ademais, o presidente Lula finalizou seu discurso incentivando que as autoridades dos países vizinhos se abrissem para a integração regional sul-americana. Em suas palavras, “nenhum país poderá enfrentar isoladamente as ameaças sistêmicas da atualidade. É apenas atuando unidos que conseguiremos superá-las”²⁷. De tal forma, é possível perceber a retomada do foco brasileiro na integração regional, bem como o almejo de assumir uma liderança regional que, por sua vez, se relaciona com a busca pelo papel de mediador em sua atuação externa.

No âmbito do Mercosul, o Acordo Mercosul-UE é uma das grandes iniciativas de aproximação das duas grandes regiões do mundo, entretanto vem sendo pauta de constantes discussões entre os membros do bloco sul-americano e também com membros da União Europeia. O papel mediador do Brasil, nesse aspecto, começou ainda no mês de março, principalmente depois de novas condicionantes impostas pela UE envolvendo questões ambientais²⁸. Em visita ao continente europeu, Lula tentou negociar com a França sobre as novas exigências, principalmente na aplicação de sanções e restrições ao comércio entre os blocos em caso de desmatamento e desrespeito ao meio ambiente, e afirmou não concordar com os novos termos impostos. Do ponto de visto do bloco sul-americano, o texto foi considerado “duro” e “desequilibrado”²⁹, excedendo às exigências feitas em 2019. As contrariedades se intensificaram quando parlamentares franceses aprovaram, no Congresso Nacional, o veto político ao acordo com o Mercosul. Em entrevista à imprensa ao final do encontro bilateral com o presidente francês, Emmanuel Macron, Lula afirmou que “acha normal” a França defender sua agricultura e disse que “é normal que eles compreendam que o Brasil não pode abrir mão das suas compras governamentais”³⁰.

Esta fala do presidente brasileiro acompanha mais uma preocupação, compartilhada pelo então presidente argentino, Alberto Fernández, sobre a matéria de compras públicas imposta no Acordo final. Ambos os presidentes tentaram renegociar o assunto, mas sofreram grande resistência do bloco europeu. O tratado Mercosul-UE

²⁷ BRASIL, *Op Cit.*

²⁸ A União Europeia proíbe a importação de produtos ligados ao desmatamento. Este termo rebate em um cenário em que os indicadores de 2022 sobre o desmatamento da Amazônia aumentaram. A França é o principal agente operacionalizador dessas exigências em prol do meio ambiente. O texto ainda prevê penalidade severas aos países que não respeitarem o combinado no Acordo de Paris, isto é, na redução de emissões de gases de efeito estufa. Disponível em: <https://exame.com/esferabrasil/entenda-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-mercosul-que-se-arrasta-ha-duas-decadas/>. Acesso em: 04 dez. 23.

²⁹ MENEZES, Noeli. Após viagem à China, Lula vai à Europa tentar destravar acordo Mercosul-União Europeia. CNN Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/apos-viagem-a-china-lula-vai-a-europa-tentar-destravar-acordo-mercosul-uniao-europeia/>. Acesso em: 04 dez. 23.

³⁰ EXAME. Lula vê dificuldades no acordo Mercosul-UE por contrariedade do agro francês. 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/lula-ve-dificuldade-no-acordo-mercosul-ue-por-contrariedade-do-agro-frances/>. Acesso em: 04 dez. 23.

estabelece tratamento nacional para produtos e serviços dos países signatários nas licitações de bens e serviços. O desagrado das autoridades parte do princípio de proteção de pequenas e médias empresas nacionais competindo com grandes produtos e marcas europeias, podendo causar o enfraquecimento do desenvolvimento industrial dos Estados sul-americanos³¹.

A repercussão dessas novas exigências, refletiu na elaboração conjunta dos Estados-Membros do Mercosul de uma side letter como resposta à UE. Neste documento, o bloco ressalta a necessidade de preservação de espaço de políticas públicas, referente às licitações de compras governamentais impostas no tratado. Entretanto, foram recomendações feitas de maneira genérica, uma vez que dentro do bloco sul-americano, não existe consenso entre os membros sobre este assunto. O Uruguai e o Paraguai compartilham dúvidas e questionamentos nas intenções do Brasil em alterar as compras governamentais, enquanto a Argentina endossa a posição brasileira neste caminho³².

O papel de mediador do Brasil se intensificou nos dias 3 e 4 de julho de 2023, durante a 62ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, em que o país assumiu a presidência pro tempore do bloco. Durante a Cúpula, as atenções se voltaram para as negociações do Acordo Mercosul-UE, onde ocorreram uma série de tratativas, em nível político e técnico, com o objetivo de garantir um resultado equilibrado na negociação de um acordo birregional. Os discursos feitos pelo presidente Lula nos dias do encontro demonstraram a necessidade de união do bloco na busca de soluções para os novos desafios globais e na busca de consenso frente ao Acordo Mercosul-UE³³. Ademais, ressaltou que uma das prioridades do Brasil na presidência do Mercosul é finalizar a assinatura do acordo, porém voltou a frisar a necessidade de revisão do texto referente às novas exigências europeias.

³¹ LUCENA, André. Lula diz que não abre mão de compras governamentais em acordo Mercosul-UE. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/lula-diz-que-nao-abre-mao-de-compras-governamentais-em-acordo-mercosul-ue/>. Acesso em: 04 dez. 23.

³² RITTNER, Daniel. Mercosul envia resposta enxuta para acordo de livre comércio com UE. CNN Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercosul-envia-resposta-enxuta-para-acordo-de-livre-comercio-com-ue/>. Acesso em: 04 dez. 23.

³³ BRASIL. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 62ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul - Puerto Iguazú, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-62a-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-puerto-iguazu-4-de-julho-de-2023>. Acesso em: 05 dez. 23.



Lula voltou a defender sua posição de que é “inadmissível abrir mão do poder de compra do Estado - um dos poucos instrumentos de política industrial que nos resta”³⁴. Para o presidente brasileiro, o Acordo Mercosul-UE deve funcionar através de uma política de “ganha-ganha”³⁵ entre as partes, destacando que “parceiros estratégicos não negociam com base em desconfiança e ameaça de sanções”³⁶.

Sobre o papel moderador brasileiro para a finalização do Acordo Mercosul-UE, em viagem oficial à Alemanha, Lula voltou a dizer que não desistirá do tratado apesar da nova conjuntura inaugurada pelas eleições argentinas, com a vitória de Javier Milei, e a oposição pública feita por Macron durante a Conferência Climática da ONU (COP-28). O presidente francês declarou que o acordo é “antiquado” e contraditório com as políticas ambientais dos dois países. Frente a oposição francesa, Lula buscou apoio para a concretização da assinatura na Alemanha, visto que o chanceler, Olaf Scholz, se mostrou aberto e esperançoso para que o tratado entre os blocos seja concluído³⁷.

Considerações Finais

O terceiro governo de Lula da Silva trouxe como um de seus objetivos a retomada do papel ativo do país nas relações internacionais. Para isso, o atual presidente tem buscado melhorar a imagem internacional brasileira, desgastada durante a gestão Bolsonaro, investindo na reconstrução da política externa e, em especial, na retomada da atuação do Brasil como um mediador internacional. Nesse sentido, Lula utilizou-se de instrumentos como a diplomacia presidencial e a atuação ativa em instâncias multilaterais para resgatar a credibilidade brasileira frente a outros países.

Como abordado no artigo, o governo engajou-se em iniciativas para recuperar sua reputação como mediador a nível internacional e regional. Algumas delas surgiram como oportunidades resultantes de imbróglis no sistema internacional, como a Guerra da Ucrânia e o conflito Israel-Hamas. Outras foram buscadas pelo próprio Brasil, como a organização da Cúpula Amazônica, que resultou na assinatura da

³⁴ BRASIL, 2023. Brasil assume presidência temporária do Mercosul e Lula pede união para enfrentar desafios. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/brasil-assume-presidencia-temporaria-do-mercossul-e-lula-pede-uniao-para-enfrentar-desafios>. Acesso em: 05 dez. 23.

³⁵ BRASIL. Lula defende fortalecer o Mercosul e acordo “ganha-ganha” com europeus. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/lula-defende-fortalecer-o-mercossul-e-acordo-ganha-ganha-com-europeus>. Acesso em: 05 dez. 23.

³⁶ BRASIL, *Op Cit*.

³⁷ BARRUCHO, Luís. Lula atrai apoio da Alemanha para tentar salvar acordo Mercosul-UE após “ducha de água fria” da França. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c90x4ll79gyo>. Acesso em: 06 dez. 23.



Declaração de Belém; a atuação ativa no Mercosul, que guiou diversas viagens presidenciais de Lula a destinos como França, Espanha e Alemanha em um esforço para negociar o acordo Mercosul-UE; e a busca pela reativação da UNASUL, com o retorno oficial do Brasil à organização em abril e a proposta de sua reforma em maio, no encontro de líderes sul-americanos em Brasília.

Em relação aos conflitos armados supracitados, o Brasil sob gestão de Lula assumiu sua tradicional postura de neutralidade, colocando-se como um porta-voz da paz e segurança internacionais, bem como defensor do direito internacional e do direito humanitário. Assim, por meio da diplomacia ativa exercida por Lula e seu engajamento em diálogo junto a outras lideranças internacionais, o presidente buscou atribuir ao Brasil a imagem de intercessor pela estabilidade internacional.

Por fim, o Brasil tem uma nova oportunidade de se colocar como mediador, dessa vez, em sua própria região. No início de dezembro de 2023, a Venezuela aprovou, através de um referendo, a anexação da região de Essequibo, território rico em reservas de petróleo, que atualmente faz parte da Guiana³⁸. O presidente guianense, Irfaan Ali, em reunião por videoconferência com Lula, apelou para que o petista tentasse dissuadir seu homólogo venezuelano, Nicolás Maduro, de invadir o território de seu país³⁹. No dia 9 de dezembro, Lula conversou com Maduro e pediu que a Venezuela evitasse medidas unilaterais que pudessem agravar o conflito com a Guiana, destacando que a América do Sul é uma região de paz⁴⁰. Apesar de ainda estar no início, a situação mostra uma clara esperança sul-americana, em especial por parte da Guiana, do Brasil se colocar no papel de líder e mediador na região. Com ações ainda incipientes nesse sentido, vale a observação dos desdobramentos futuros das tensões entre Venezuela e Guiana e da atuação brasileira perante a questão.

Recebido para publicação em 21 de dezembro de 2023.

³⁸ BBC News Brasil. O acordo de diálogo entre Venezuela e Guiana sobre o Essequibo – e o papel de Lula na mediação. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv2z2nj719qo>. Acesso em: 10 dez. 23.

³⁹ GOES, Bruno. Guiana busca ação de Lula em crise com Venezuela. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/11/19/guiana-busca-acao-de-lula-em-crise-com-venezuela.ghtml>. Acesso em: 10. dez. 23.

⁴⁰ BBC News Brasil. *Op. Cit.*



O Brasil e os desafios da OTCA para a construção de um projeto de conservação amazônica regional

Ana Lúcia de Lacerda Gonçalves¹

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis²

Beatriz Bandeira de Mello³

Introdução

O governo atual de Luiz Inácio Lula da Silva recupera, em certa medida, alguns dos direcionamentos da política externa “ativa e altiva” dos anos 2003-2010, com destaque para temas como a integração regional, o desenvolvimento, o multilateralismo e a cooperação com os países do Sul Global. No primeiro ano de seu terceiro mandato o presidente petista vem atribuindo grande importância às agendas ambiental e de direitos humanos, bem como ao enfrentamento das mudanças climáticas e ao combate à devastação dos biomas brasileiros, principalmente a Amazônia⁴, contrastando com a gestão anterior de Jair Bolsonaro (2019-2022)⁵.

Desde o início de 2023, a atuação do Brasil na agenda internacional de meio ambiente e de mudanças climáticas adquiriu uma abordagem abrangente, caracterizada por um ambientalismo transversal, ou seja, um ambientalismo pautado pela integração de diferentes ministérios e órgãos públicos, com articulação e coordenação entre diversas políticas⁶. Essa visão multidimensional, que trabalha questões sociais, econômicas e ambientais e permite que órgãos públicos troquem informações e ideias, tornam as políticas mais abrangentes e factíveis. Por isso, o governo tem participado ativamente de reuniões sobre questões ambientais, de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, com o compromisso de atingir o “desmatamento zero” até 2030, obter investimentos para a transição energética com foco em fontes renováveis e pressionar os países desenvolvidos por um aumento do financiamento ambiental.

¹ Doutoranda em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ, bolsista FAPERJ e pesquisadora no LeRPE-UERJ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/201314688654740>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2294-7548>.

² Mestranda em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ e pesquisadora no LeRPE-UERJ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3194203197736779>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6458-5966>.

³ Doutoranda em Relações Internacionais pelo PPGRJ-UERJ, bolsista CAPES e pesquisadora no LeRPE-UERJ e no OPSA-IESP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9636235769254179>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7550-4639>.

⁴ CAMPBELL, Guilherme Marques; BORGES, Tomás Paixão; ALBERTO, Felipe Vidal Benvenuto. Uma nova política externa para o meio-ambiente no Governo Lula? Evidências para o ambientalismo transversal nos 100 primeiros dias de governo. Boletim NEAAPE. Vol. 7, n. 1, p. 31-43, 2023.

⁵ LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, nº 5, p. 79-95, 2023.

⁶ CAMPBELL, Guilherme Marques; BORGES, Tomás Paixão; ALBERTO, Felipe Vidal Benvenuto. *Op. Cit.*

Tão relevante quanto a participação do Brasil em fóruns internacionais são as iniciativas regionais para a consolidação de uma agenda ambiental multilateral. Dentre as ações mais significativas está a reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que engloba sete países além do Brasil (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Devemos ressaltar que, de acordo com o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de 1978, a região que contempla o tratado foi chamada de Pan-Amazônia, uma definição geopolítica que inclui os 8 países e não estabelece uma separação do bioma, da floresta ou da bacia hidrográfica⁷. Cabe ressaltar que essa definição não está vinculada a uma gestão supranacional da Amazônia, pois cada país membro define em suas legislações internas a parte de seu território que está incluída na Pan-Amazônia.

A OTCA, como mecanismo de cooperação Sul-Sul⁸, atua em dimensões político-diplomáticas, estratégicas e técnicas, e conta com a participação de governos, organizações multilaterais, sociedade civil, comunidade científica e setores produtivos. A reativação da organização marca uma nova etapa na cooperação entre seus membros⁹, ao mesmo tempo em que amplia o espaço para alinhamento de posições e para a formulação de políticas para o desenvolvimento amazônico sustentável¹⁰. Em agosto de 2023, por iniciativa brasileira, representantes dos oito países se reuniram na Cúpula da Amazônia, em Belém (PA), e firmaram uma declaração com diretrizes e sugestões para fortalecer os esforços internos de cada país membro em benefício da região.

Partindo da Cúpula da Amazônia e do histórico recente da atuação brasileira em questões sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas, este ensaio pretende responder às seguintes perguntas: quais são os objetivos do atual governo Lula em promover a revitalização da OTCA e qual a importância da organização para a Pan-Amazônia? Nosso objetivo é mostrar como a retomada da OTCA no governo Lula pode impulsionar a liderança brasileira na agenda ambiental e quais são os desafios desta empreitada. As seções subsequentes incluem uma revisão da trajetória da OTCA e a apresentação dos interesses do atual governo, juntamente com as problemáticas associadas a essa temática.

⁷ RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. A questão geopolítica da Amazônia: soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 201-203.

⁸ OTCA. Quem somos. Disponível em: <http://otca.org/pt/quem-somos/>. Acesso em: 09. nov. 23.

⁹ PALÁCIO DO PLANALTO. Brasil sedia encontros internacionais para debater o futuro da Amazônia. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/brasil-recebe-encontros-internacionais-para-debater-futuro-da-amazonia>. Acesso em: 22. nov. 23.

¹⁰ PALÁCIO DO PLANALTO. Pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da Cúpula da Amazônia, em Belém (PA). Belém, agosto, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-cupula-da-amazonia-em-belem-pa>. Acesso em: 21. nov. 23.



Antecedentes da OTCA

Os ecossistemas são objetos políticos em razão dos múltiplos e conflitantes interesses sobre os recursos que possuem. Nesse sentido, a política ecossistêmica¹¹ engloba as grandes unidades da natureza que são objeto de disputa no cenário internacional, pelas quais a política resultante gera obrigatoriamente um número, majoritário ou minoritário, de beneficiários. Este conflito produz uma clivagem global/nacional, opondo interesses locais, que são mais propensos ao benefício concentrado, aos globais, ligados ao benefício difuso¹². A Amazônia exemplifica essa tensão, já que é um ecossistema transfronteiriço, tornando a sustentabilidade do bioma dependente da cooperação entre os Estados adjacentes.

O Brasil detém 61,8% do território amazônico, o que traz mais peso para suas iniciativas relacionadas ao bioma. Outros países com porções consideráveis são Peru (11,4%), Bolívia (8,4%), Colômbia (6%), e Venezuela (5,6%). No entanto, o Brasil também lidera em desmatamento amazônico, com uma taxa de 75%¹³. Ao longo das décadas, o lugar atribuído ao meio ambiente e, em especial, à Amazônia, na política externa brasileira variou significativamente. O TCA exemplifica esta variação. Sua assinatura, em 1978¹⁴, teve como antecedentes internacionais a realização da Conferência de Estocolmo¹⁵, em 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em 1977, que marcaram a necessidade de medidas internacionais de proteção ao meio ambiente. No Brasil, o incentivo ao TCA coincidiu com as estratégias do Pragmatismo Responsável de Geisel (1974-1979), que buscava autonomia alinhada ao desenvolvimento nacional, sendo este tratado central para equilibrar as relações entre o Brasil e os demais países da América do Sul¹⁶.

Ao estabelecer o TCA, os oito países pan-amazônicos comprometeram-se a promover o desenvolvimento dos territórios e a utilização racional dos recursos naturais do bioma¹⁷. Os aspectos centrais do tratado foram o desenvolvimento

¹¹ PAES, Lucas. The Amazon rainforest and the global-regional politics of ecosystem governance. *International Affairs*, n 98, 2022.

¹² PAES, *Op. Cit.*

¹³ O GLOBO. Entenda quais são os interesses em jogo na Cúpula da Amazônia, 07/08/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/clima-e-ciencia/noticia/2023/08/07/entenda-quais-sao-os-interesses-em-jogo-na-cupula-da-amazonia.ghtml>. Acesso em: 30. out. 23.

¹⁴ OTCA. *Op. Cit.*

¹⁵ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo, é um marco da governança ambiental internacional.

¹⁶ NUNES, Paulo Henrique Faria. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v.13, n.2, 2016, p.220-243.

¹⁷ OTCA. *Op. Cit.*



econômico, a defesa da soberania estatal e a integridade territorial, afastando quaisquer propostas de internacionalização do território amazônico, tal como a do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA). Nos anos seguintes, as tratativas para a institucionalização e implementação do TCA oscilaram porque sua existência estava vinculada muito mais à defesa do território dos países amazônicos do que de fato à cooperação entre eles para conservar o bioma¹⁸.

A renovação das credenciais brasileiras no debate sobre proteção ambiental aconteceu na Rio 92¹⁹, conferência que consolidou a ideia de desenvolvimento sustentável, diminuindo os conflitos entre países do Norte, que exigiam preservação, e países do Sul, que buscavam desenvolvimento. Três anos depois, em 1995, a OTCA foi criada com o intuito de monitorar a implementação dos objetivos do TCA. Nesse momento, a abordagem de desenvolvimento dos territórios e o seu uso racional, já presentes desde a criação do TCA, alinharam-se com o conceito globalmente difundido de desenvolvimento sustentável.

Se na fundação do TCA em 1978, o objetivo era uma coalizão regional para barrar a internacionalização dos territórios amazônicos com base na soberania, a sua institucionalização, por meio da OTCA em 1995, visava a conservação da Amazônia mediante um projeto de cooperação regional. A ampliação do TCA para a OTCA representa uma mudança na postura dos governos pan-amazônicos frente ao tema, com ênfase na integração entre os países. Cabe ressaltar que a cooperação ambiental regional também foi estimulada por uma pressão global em torno dos ecossistemas e do desenvolvimento sustentável.

Assim, desde a sua criação, a OTCA tem sido um espaço no qual os Estados amazônicos defendem sua soberania e negociam o lugar da Amazônia nos regimes globais de governança. Nessa atuação dupla global-regional, os países pleiteiam: globalmente, influenciar o surgimento de regimes globais pertinentes à região e, regionalmente, atrair investimentos internacionais para ajudar a cumprir as promessas de proteção do ecossistema²⁰.

¹⁸ SILVA, Rodolfo Ilário da. A cooperação multilateral entre os países amazônicos: a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista, UNESP, São Paulo, 2012.

¹⁹ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

²⁰ PAES, Lucas. The Amazon rainforest and the global-regional politics of ecosystem governance. *International Affairs*, n 98, 2022.



A Política Externa de Lula e os desafios para a consolidação da OTCA

A primeira viagem internacional de Lula após vencer as eleições presidenciais em 2022 foi ao Egito, para participar da COP 27, ocasião em que mencionou, pela primeira vez, a retomada da cúpula de países amazônicos. Já na posse, ele abordou as expectativas globais quanto à liderança brasileira na crise climática, enfatizando o interesse externo no Brasil como nação social e ambientalmente responsável. A Amazônia foi citada duas vezes. Na primeira, junto a meta de desmatamento zero e o compromisso de emissões zero na matriz elétrica, com destaque para o reaproveitamento de pastagens degradadas para expandir a produção sem aumentar o desmatamento. Na segunda, o presidente salientou que o Brasil possui a maior parte desse bioma e disse que o país pode compartilhar seus recursos com solidariedade e “jamais com subordinação”²¹.

Tais preocupações refletiram-se em mudanças institucionais. No Itamaraty, a Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente foi criada, com o intuito de restaurar a pauta ambiental neste ministério²². Já o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, reconheceu a importância da OTCA ao dizer que ela é “fundamental para reativar a cooperação” em temas amazônicos, mas também como um espaço de coordenação de posições dos países da organização em foros mundiais. A proposta da Cúpula da Amazônia foi citada nesse discurso²³. Para essa reunião, o objetivo do governo era alcançar um compromisso conjunto de combater o desmatamento ilegal no bioma até 2030 e, principalmente, formalizá-lo em um documento assinado pelos países-membros da OTCA²⁴.

Seguindo essa proposta, em agosto, o governo brasileiro organizou os “Diálogos Amazônicos” em Belém do Pará, com a inédita participação de representantes da sociedade civil, incluindo movimentos sociais e academia, para debater estratégias e

²¹ AGÊNCIA BRASIL. Mensagem do governo é de esperança e reconstrução, diz Lula, 01/01/2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/mensagem-do-governo-e-de-esperanca-e-reconstrucao-diz-lula>. Acesso em: 24. nov. 23.

²² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Estrutura do Governo. 2023. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F154978%2F1674568989Oficina_-_Panorama_da_Nova_Estrutura_do_Governo_Federal_-_2023.01.24.pdf?utm_campaign=ebook_rpp_panorama_nova_estrutura_do_governo_federal&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 24. nov. 23.

²³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 02/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 24. nov. 23.

²⁴ O GLOBO. Entenda quais são os interesses em jogo na Cúpula da Amazônia, 07/08/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/clima-e-ciencia/noticia/2023/08/07/entenda-quais-sao-os-interesses-em-jogo-na-cupula-da-amazonia.ghtml>. Acesso em: 30. out. 23.



políticas públicas para o bioma. Coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil, os Diálogos reuniram cerca de 27 mil pessoas e produziram seis relatórios que serviram de insumo para a Cúpula da Amazônia, realizada no mesmo mês²⁵. Para a Cúpula, a proposta inicial do Brasil foi a superação de aspectos restritos às questões comerciais, de defesa e segurança, e a adoção de uma abordagem diversa, com a ampliação das dimensões sociais, culturais e políticas da OTCA. A Cúpula também gerou um documento final, a Declaração de Belém, que estabeleceu, dentre outros compromissos, objetivos e princípios transversais, tais como a proteção e promoção dos direitos humanos, a luta contra todas as formas de discriminação e a igualdade de gênero – embora tenha mantido a soberania dos Estados e, portanto, a gestão intergovernamental e não supranacional da Amazônia, como um de seus elementos centrais.

O fortalecimento institucional da OTCA também foi uma questão. A Declaração prevê a reativação das Comissões Especiais, o estabelecimento do Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas, a institucionalização do Observatório Regional da Amazônia (ORA) e a oficialização da sede física para a OTCA em Brasília, o que gera expectativa de ampliação de equipe e orçamento. O documento ainda institui a participação de entidades subnacionais no processo²⁶ por meio do Foro de Cidades Amazônicas, e, no âmbito científico, a institucionalização de um Painel Intergovernamental Técnico-Científico da Amazônia para reunir cientistas que produzam consensos nos mesmos moldes do painel do clima das Nações Unidas. No entanto, os países da OTCA e, principalmente, o governo brasileiro, ainda precisam lidar com algumas questões essenciais²⁷.

A primeira é de ordem estrutural, pois a Amazônia tem 11% do seu território ocupado. Isso indica uma lacuna de conhecimento sobre a topografia do bioma e, consequentemente, a falta de mapas que induzam o seu uso sustentável. Esse desafio, portanto, leva a um segundo: a necessidade de aumentar o controle territorial na região. No longo prazo, isso pode aumentar a vulnerabilidade fronteiriça em relação ao narcotráfico e às suas rotas de comércio, bem como o crescimento de atividades ilegais, incluindo o desmatamento.

²⁵ SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. Representantes da sociedade civil entregam relatórios dos Diálogos Amazônicos a presidentes na Cúpula da Amazônia. 8/8/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/agosto/representantes-da-sociedade-civil-entregam-relatorios-dos-dialogos-amazonicos-a-presidentes-na-cupula-da-amazonia>. Acesso em 21. dez. 23.

²⁶ Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acesso em 30. out. 23.

²⁷ PIMENTEL, Márcia Andreza; Barros, Geisa. A OTCA e os desafios relativos à integração e a sua relação com o desenvolvimento sustentável. Amazon Live Journal, v. 2, n.4, p. 1-17, 2020.



Outra fragilidade da OTCA é a ausência de um plano regional de ciência e tecnologia que integre as universidades dos países-membros e promova o desenvolvimento de pesquisas sobre a sustentabilidade do território amazônico. A Declaração de Belém indica a retomada do diálogo e da cooperação entre a OTCA e a Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ), mas os aspectos formais dessa parceria ainda não foram definidos. Isso nos leva a outra questão: a necessidade de incluir a diversidade regional e os saberes dos povos amazônicos na construção de planos regionais de ciência e tecnologia.

A pauta econômica, comercial e extrativista também é um entrave aos interesses dos países pan-amazônicos. Não por acaso, a Declaração de Belém deixou de lado duas questões importantes: a sugestão de barrar novos campos de exploração de petróleo na região e a definição de um prazo para alcançar o desmatamento zero²⁸. A falta de consenso sobre a exploração de recursos naturais provém do fato de que todos os países da OTCA possuem uma economia agrária exportadora, sendo a Amazônia o território em que muitos desses recursos são encontrados. A exploração de petróleo, nesse contexto, gera contradições e divide os países.

Brasil, Venezuela, Guiana e Suriname possuem significativas reservas de petróleo no território amazônico e não dão sinais de que pretendem interromper a exploração do recurso no curto-médio prazo. Já países como Colômbia e Equador²⁹ possuem uma linha política de acabar com a exploração na região³⁰. Em contrapartida, o presidente Lula reafirmou sua intenção de explorar a foz do Rio Amazonas, mesmo após o IBAMA negar o licenciamento, enfatizando que essa decisão não é definitiva. Nesse caso, o objetivo da Petrobras seria pesquisar as potencialidades da região, com o compromisso de “explorar sem causar danos para o ecossistema”³¹. Vale ressaltar que, na região amazônica brasileira, políticos de diferentes espectros ideológicos, frequentemente se opõem a políticas que freiam atividades econômicas na região³².

²⁸ O GLOBO. Entenda em 8 pontos o texto final da Cúpula da Amazônia, 09/08/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/clima-e-ciencia/noticia/2023/08/09/entenda-em-8-pontos-o-texto-final-da-cupula-da-amazonia.ghtml>. Acesso em: 30. out. 23.

²⁹ CNN. Equador faz votação histórica sobre extração na Amazônia, 20/08/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/equador-faz-votacao-historica-sobre-extracao-de-petroleo-na-amazonia/>. Acesso em: 12. nov. 23.

³⁰ BBC. Como exploração de petróleo na Amazônia divide países às vésperas da cúpula convocada por Lula, 04/08/2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjmr4r1pkvxo>. Acesso em: 12. nov. 23.

³¹ G1. Exploração na Bacia da Foz do Amazonas: Lula diz que o Brasil não vai deixar de fazer pesquisas, 11/09/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/11/margem-equatorial-lula-diz-que-brasil-nao-vai-deixar-de-fazer-pesquisas.ghtml>. Acesso em: 12. nov. 23.

³² NEXO JORNAL. A agenda ambiental entre os desafios de governabilidade no governo Lula, 13/06/2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/A-agenda-ambiental-entre-os-desafios-de-governabilidade-no-governo-Lula>. Acesso em: 24. nov. 23.



No mais, parte dos países da OTCA ainda depende de aportes financeiros internacionais para manter a Amazônia conservada e muitos recorrem aos mecanismos do mercado de carbono. Nesse contexto, o incentivo REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) é um importante instrumento utilizado para angariar fundos. Além disso, havia expectativa de que o governo Lula fizesse um discurso que vinculasse o combate à fome à questão climática, em alusão ao seu discurso na COP27. Sabe-se que um dos graves problemas enfrentados na Amazônia brasileira é a insegurança alimentar e nutricional. Embora não haja pesquisa abrangente sobre insegurança alimentar na região amazônica, incluindo países vizinhos do Brasil, é provável que o problema não se restrinja ao território brasileiro³³. Na abertura da Cúpula da Amazônia, Lula não mencionou a questão da fome³⁴.

Um último ponto controverso é o tratamento conferido à Guiana Francesa. Por ser um departamento ultramarino e não um Estado soberano independente, a Guiana Francesa não faz parte do TCA. A França reivindica a participação na OTCA e o reconhecimento do status de país amazônico, posição que já enfrentou resistência de Venezuela e Colômbia nos anos 1970 motivada pelo rechaço à ingerência externa no território amazônico. O Brasil, por outro lado, já se mostrou favorável à entrada do país europeu como membro-observador na IX Reunião dos Chanceleres da OTCA realizada em Iquitos, no Peru, em 2005.

Considerações finais

Além da predisposição do Brasil em liderar a questão, o país é também muito vulnerável às mudanças climáticas. O custo da não ação é muito grande e o atual governo tem percebido isto. Desde o princípio, a política externa do governo Lula para o meio ambiente buscou contrapor-se à total ausência de gestão que pautou o governo de Bolsonaro. As atitudes irresponsáveis do ex-presidente, somadas ao seu discurso negacionista climático e anticientífico ocasionaram o apequenamento do papel do Brasil na construção de uma governança global ambiental e de mudanças

³³ LATINOAMÉRICA21. A Cúpula da Amazônia e o combate à fome, 23/07/2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/a-cupula-da-amazonia-e-o-combate-a-fome/>. Acesso em: 24. nov. 23.

³⁴ PALÁCIO DO PLANALTO. Pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da Cúpula da Amazônia, em Belém (PA). 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-cupula-da-amazonia-em-belem-pa>. Acesso em: 21. nov. 23.



climáticas. A dificuldade em manter compromissos internacionais, como o Acordo de Paris, o crescimento do desmatamento, a violação de direitos dos povos indígenas e o completo esvaziamento dos órgãos de fiscalização ambientais, foram consequências disso.

De acordo com Marina Silva³⁵, atual ministra do Meio Ambiente, o Brasil conseguiu, nesse primeiro ano do governo Lula, reduzir o desmatamento, fazendo com que o país tenha mais credibilidade nas discussões sobre meio ambiente. As expectativas sobre a realização da reunião do G-20, em 2024, no Rio de Janeiro (RJ), assim como a COP 30, em 2025, em Belém (PA), são altas, tanto interna quanto externamente. É interessante ver que o evento ligado especificamente ao meio ambiente será realizado na Amazônia.

A reconstrução do protagonismo brasileiro na questão ambiental e climática tornou-se pauta indispensável em 2023, com destaque para a revitalização da OTCA. Contudo, a pretensão brasileira em liderar essa agenda pode esbarrar nos interesses econômicos nacionais e dos países vizinhos. Por mais que a maior parte do território amazônico esteja sob a jurisdição brasileira, as ditas “pretensões hegemônicas” de Brasília já foram um entrave parcial no processo de consolidação do TCA na década de 1970, movido por Peru e Venezuela³⁶. Isso é algo que deve ser administrado pela diplomacia brasileira atual. No mais, a proposta de fomentar o desenvolvimento sustentável esbarra na manutenção de políticas extrativistas e exploração de recursos naturais, notadamente o petróleo, que integra a base econômica dos países que integram a OTCA.

O grande desafio da OTCA e, principalmente do governo brasileiro, é garantir investimentos em soluções de longo-prazo em áreas como pesquisa, fomento ao conhecimento e integração científica e tecnológica de modo a coordenar posições e definir políticas públicas minimamente coincidentes para o bioma. O sucesso da cooperação pan-amazônica também depende das iniciativas de fortalecimento institucional, da incorporação das cosmovisões dos povos indígenas, da participação

³⁵ CNN. “Brasil reduziu desmatamento em 10 meses e chega à COP 28 de cabeça erguida”, diz Marina à CNN. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-reduziu-desmatamento-em-10-meses-e-chega-a-cop-28-de-cabeca-erguida-diz-marina-a-cnn/>. Acesso em: 28. nov. 23.

³⁶ SILVA, Rodolfo Ilário da. A cooperação multilateral entre os países amazônicos: a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista, UNESP, São Paulo, 2012.



da sociedade civil e da unificação de políticas nacionais para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Existem, ainda, os desafios domésticos. Para superar certos entraves, o governo brasileiro precisa articular de modo bem-sucedido diversos setores que sejam capazes de intensificar a política de ambientalismo transversal e aumentar sua base de apoio. Ainda que o governo Lula esteja trabalhando em diversas frentes com esse objetivo, como salientado desde o início deste artigo, ainda existem embates entre ministérios, órgãos públicos e setores da sociedade civil que divergem quanto às estratégias e ações planejadas. A tensão entre a política ambiental, o desenvolvimento sustentável, a matriz econômica agroexportadora e os interesses do agronegócio na Amazônia, muitas vezes representado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária e pela Frente Parlamentar da Agropecuária, conhecida como bancada ruralista, ainda se apresentam como as principais barreiras a algumas iniciativas de outros ministérios, como o Ministério do Meio Ambiente³⁷, e a projeção internacional do Brasil como país líder na agenda climática.

Recebido para publicação em 21 de dezembro de 2023.

³⁷ Gonçalves, Fernanda Nanci. Madureira, Eduardo Morrot Coelho. A política externa do terceiro governo lula na encruzilhada entre o agronegócio e o meio ambiente. Boletim NEAAPE. Vol. 7, n. 2, p. 6-15, 2023.



Novo BRICS: o que podemos esperar?

Beatriz Silva Flores dos Santos¹

Felipe Mourão Frauches²

Fernanda de Abreu Appolinário³

Introdução

No início dos anos 2000, alguns países em desenvolvimento apresentavam índices econômicos promissores e, a curto prazo, podendo se aproximar tanto por este fator quanto por suas características comuns. A partir de um estudo realizado pela Goldman-Sachs em 2001, foi observado que Brasil, Rússia, Índia e China possuíam um PIB crescente e tinham potencial para alcançar o G7, grupo de países desenvolvidos com as maiores economias do mundo, em um prazo de dez anos, sendo apontados como bons receptores de investimentos estrangeiros. Apesar de possuírem cultura e história bem distintos, esses países compartilham semelhanças como, por exemplo, possuírem grande dimensão geográfica, expressivo índice populacional, economia diversificada, abundância em recursos naturais, além de uma alta taxa de crescimento econômico⁴.

Dessa maneira, Brasil, Rússia, Índia e China formaram o BRIC em 2006, buscando reunir melhores condições para o diálogo e entendimento no sistema internacional e somando esforços para a promoção de mudanças políticas, econômicas e institucionais neste sistema. Na Cúpula de Ecaterimburgo (Rússia), em 2009, os líderes Luiz Inácio Lula da Silva, Dmitri Medvedev, Manmohan Singh e Hu Jintao oficializaram a criação do grupo. Mais tarde, em 2011, durante a Cúpula de Sanya (China), foi formalizada a entrada da África do Sul no bloco, que passaria a ser representado pela sigla BRICS. Apesar do país sul-africano não reunir as principais condições características dos membros fundadores, era interessante para o grupo o fator geopolítico que a África do Sul traria com ela, além do fato de passar a ter como

¹ Mestre em Relações Internacionais pela UERJ e pesquisadora do NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8858400935485562>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3775-1564>.

² Mestrando em Relações Internacionais pela UERJ e pesquisador do NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6155506723849076>

³ Mestre em Relações Internacionais pela UERJ e pesquisadora do NEAAPE. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7168676941761892>.

⁴ FONSECA JR, Gelson. BRICS: notas e questões. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. 2. ed. rev. ampl. -- Brasília: FUNAG, 2013; GONÇALVES, Williams. O Brics e as mudanças na ordem internacional. Revista Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 49 – 75, jan./jun. 2014; BAUMANN, Renato. BRICS: Oportunidade e Desafio para a Inserção Internacional do Brasil. In: BAUMANN, Renato et al. BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015.



um de seus membros, um representante no continente africano⁵.

O BRICS é apontado como a melhor expressão multilateral dos principais países em desenvolvimento no cenário internacional, não se limitando apenas ao âmbito econômico, como muitas vezes foi apontado. O grupo pode ser melhor definido como um mecanismo de cooperação político-econômica entre as principais potências emergentes, além de buscar mudanças na ordem internacional definida pelos países ocidentais no pós-Guerra Fria, reduzindo as injustiças e buscando compensar décadas de uma herança negativa deixada para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento⁶.

É interessante sublinhar que o modelo de atuação do BRICS não opera contra os interesses de outros países, nem como um jogo de soma zero. Esse grupo se consolida cada vez mais como um mecanismo político-diplomático em prol dos interesses das potências emergentes – incluindo aquelas que não fazem parte do bloco –, atuando em diferentes âmbitos, frente diferentes temas, buscando uma cooperação em que todas as partes envolvidas obtenham ganhos, ou seja, numa relação win-win. O BRICS não quer o fim das instituições multilaterais. Pelo contrário, deseja-se que as existentes – como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – sejam mais inclusivas, flexíveis e compreensivas frente à realidade dos países em desenvolvimento. Por exemplo, no âmbito econômico, o grupo defende a reforma das instituições financeiras internacionais a fim de diminuir as injustiças e restrições impostas pelo ocidente aos países em desenvolvimento. E no âmbito político, busca reforçar o multilateralismo, promover o desenvolvimento, o diálogo, a diplomacia e a cooperação entre as agendas e assuntos internacionais comuns, como a reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o combate ao terrorismo, o desenvolvimento sustentável, a diminuição da pobreza e as mudanças climáticas⁷.

Na tentativa de criar melhores condições para seus membros e outros países em desenvolvimento, os BRICS lançaram o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) em meados de 2015, com sede em Xangai (China), sendo um indiano seu primeiro presidente. Esse banco foi criado para funcionar como uma alternativa às instituições

⁵ REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. 2. ed. rev. ampl. -- Brasília: FUNAG, 2013; GONÇALVES, 2014, *Op. Cit.*; BAUMANN, Renato. O BRICS: Desafios para o Brasil. In: NETO, Walter Antonio Desiderá et al (org.). Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea: FUNAG, 2018.

⁶ GONÇALVES, 2013, *Op. Cit.*

⁷ REIS, *Op. Cit.*; GONÇALVES, 2014, *Op. Cit.*



financeiras já existentes que vigoram desde Bretton Woods, possuindo menos restrições e levando em conta questões mais atuais como o desenvolvimento sustentável, os interesses sociais e ambientais, as mudanças climáticas, a preservação de recursos naturais e a igualdade de gênero. Os empréstimos via NBD são feitos em dólar americano em sua maioria, menos em projetos relativos ou financiados pela China, que são realizados em renminbi (¥)⁸. Atualmente, o NBD é presidido pela ex-presidente do Brasil Dilma Rousseff⁹.

Em relação às dimensões dos BRICS e sua grandeza, até agora o grupo representa aproximadamente 43% da população mundial, por volta de 24% do PIB mundial e ocupa 26% da área terrestre do planeta. Entretanto, foi oficializado pelos cinco países membros, durante a Cúpula de Joanesburgo, que o grupo ganharia seis novos integrantes a partir de janeiro de 2024, totalizando onze membros¹⁰. Os novos membros são: Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos¹¹. Essa nova dimensão do BRICS passará a representar importantes índices em relação aos recursos naturais em todo planeta Terra: 72% dos minerais de terras raras, 75% do manganês, 42% do abastecimento mundial de petróleo, 50% do grafite global e 28% de níquel¹². Além disso, com a nova composição o grupo passará a representar quase 47% da população mundial e cerca de 30% do PIB global¹³.

Essa nova composição trará novos desafios internos e externos para os países-membros, inclusive frente aos países desenvolvidos no cenário internacional. Uma vez feito esse breve histórico do grupo, assim como a apresentação dos seus novos membros, este artigo se propõe a abordar as possibilidades de mudanças advindas da entrada destes novos atores. Para tanto, está dividido em duas seções, além desta introdução: a primeira, aborda os aspectos políticos e possíveis dinâmicas resultantes da entrada dos novos membros ao grupo; e a segunda, discute suas possíveis consequências econômicas e financeiras, sobretudo ao considerar que o novo agrupamento compõe, aproximadamente, 1/3 (um terço) do PIB global.

⁸ BAUMANN, 2018, *Op. Cit.*

⁹ "Former Brazilian President Dilma Rousseff Appointed as New President of BRICS Bank". Disponível em: <https://infobrics.org/post/38058>. Acesso em: 05. dez. 23.

¹⁰ A decisão de incluir a Arábia Saudita, a Argentina, o Egito, os Emirados Árabes Unidos, a Etiópia e o Irã no bloco foi formalizada por meio da assinatura da Declaração de Joanesburgo II, no âmbito da XV Cúpula dos BRICS. Tais países passam a ser oficializados como integrantes do grupo na data de 01 de janeiro de 2024.

¹¹ "Expansão do Brics: Mais seis nações vão ser incluídas; o que o grupo representa?". Disponível em: <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/expansao-do-brics-mais-seis-nacoes-voao-ser-incluidas-o-que-o-grupo-representa/>. Acesso em: 05. dez. 23.

¹² GONÇALVES, 2014, *Op. Cit.*; BAUMANN, 2018, *Op. Cit.*

¹³ "Qual é o tamanho do novo Brics? Veja em números a dimensão do grupo de 11 países". Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/qual-e-o-tamanho-do-novo-brics-veja-em-numeros-a-dimensao-do-grupo-de-11-paises/>. Acesso em: 05. dez. 23.



As transformações políticas do novo BRICS

Em termos políticos, a entrada dos novos membros no bloco sugere possibilidades de alterações nas dinâmicas internas dos antigos membros. Em primeiro lugar, é relevante reconhecer que o alargamento do bloco – de 5 (cinco) para 9 (nove) membros – tem como consequência a alteração nos parâmetros do poder decisório do grupo. Em outros termos, com a entrada dos novos membros no BRICS, estima-se que haverá uma redução no poder de barganha dos Estados, inclusive do Brasil, uma vez que posicionamentos individuais passarão a ter proporção reduzida.

Para além da questão numérica ter consequências nas deliberações do bloco, a entrada dos novos membros também possui efeito político significativo se analisado o grau de liberdade da população em cada novo Estado-membro. A organização não-governamental (ONG) Freedom House propõe um ranking que:

[...] avalia o acesso da população a direitos políticos e às liberdades civis em 210 países e territórios por meio de seu relatório Liberdade no Mundo. Liberdades individuais – que variam desde o direito ao voto até a liberdade de expressão e a igualdade perante a lei – podem ser afetadas tanto por atores estatais, quanto por não-estatais (FREEDOM HOUSE, 2023¹⁴, s.p., tradução nossa)¹⁵.

O conteúdo deste relatório, conforme especificado, compreende uma listagem na qual os Estados podem ser classificados como “livres”, “parcialmente livres” e “não-livres”. Dentre os recém-aceitos no agrupamento, 5 (cinco) são associados à categoria dos Estados “não-livres”, sendo estes: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Os veteranos contam com a Rússia e a China também categorizadas como “não-livres”, a Índia como “parcialmente livre”, e o Brasil e África do Sul como “livres”. A Argentina, como novo membro, em momento que precedente à posse do candidato eleito Javier Milei na presidência da República, era enquadrada junto aos dois últimos como um país “livre”.

Ao comparar a composição anterior do BRICS com a entrada dos novos Estados, vemos que o bloco apresenta um desequilíbrio no qual o número de países “não-livres” salta de 2 (dois) para 7 (sete), enquanto os “livres” avançam apenas de 2 para 3 (três). Deste modo, é possível afirmar que o perfil político e ideológico do novo BRICS também passará por transformações, o que pode resultar em consequências no seu processo de tomada de decisão.

¹⁴ FREEDOM HOUSE. Countries and territories. 2023. Disponível em: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>. Acesso em 07. dez. 23.

¹⁵ No original: “[...]rates people’s access to political rights and civil liberties in 210 countries and territories through its annual Freedom in the World report. Individual freedoms—ranging from the right to vote to freedom of expression and equality before the law—can be affected by state or nonstate actor”.

Enquanto membro, o Brasil não se opôs à entrada dos novos integrantes, tendo inclusive sugerido a candidatura argentina. A não-oposição ao ingresso dos Estados categorizados como “não-livres” pode ser justificada pelo anseio brasileiro à uma declaração clara, por parte da China e da Rússia, de apoio à candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Deste modo, presume-se que uma vez que o Brasil não se opôs à entrada de parceiros estratégicos destas duas potências, China e Rússia se tornariam apoiadoras do pleito brasileiro no âmbito de uma reforma no CSNU.

E a economia? Uma análise sobre o novo BRICS

Ao saírem de cinco países com economias emergentes para onze, os BRICS trazem também mudanças econômicas. Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul representam uma parte populacional e de riquezas considerável e representava até 2022, 31,5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial e 41% da população mundial, concedendo peso econômico para o bloco¹⁶. A expressão de negociação, acordos comerciais e a visibilidade do BRICS com a entrada dos novos países bloco aumenta, pois, com as novas adesões e países com grandes capacidades populacionais e de riquezas, no próximo ano pode-se criar um contrapeso geopolítico ao G7 e potencialmente buscar reduzir a dependência dos sistemas financeiros ocidentais¹⁷.

Os novos integrantes do BRICS são países com crescimento bom ou estável de sua economia e/ou do seu produto interno bruto (PIB). A economia do Egito cresceu 5,8%, em 2022 e seu PIB per capita chegou a US\$ 3,6 mil em 2021; na Arábia Saudita a economia cresceu 7,3%, em 2022, registrando um dos maiores crescimentos do mundo. A economia dos Emirados Árabes possui forte base petrolífera e o país era um candidato forte para ingressar no bloco. O Irã teve crescimento do seu PIB de 2,7% em 2022; A Etiópia é o segundo país da África Sub-Sahariana a ingressar no bloco e, entre 2021 e 2022, teve crescimento econômico de 6,4%, mesmo que seu PIB per capita ainda seja baixo, segundo o Banco Mundial¹⁸.

¹⁶ PALERMO, Luiza. Brics: entenda o que é o grupo e quais países participam. CNN, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brics-entenda-o-que-e-o-grupo-e-quais-paises-participam/>. Acesso em 03. dez. 23.

¹⁷ BASKARAN, Gracelin; CAHILL, Ben. Six New BRICS: Implications for Energy Trade. CSIS, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/six-new-brics-implications-energy-trade>. Acesso em 03. dez. 23.

¹⁸ PRAZERES, Leandro. Expansão do Brics: bloco anuncia 6 novos membros. BBC, 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gz5nzlny5o>. Acesso em 03. dez. 23.

No comércio internacional as mudanças com a expansão do bloco não deverão afetar imediatamente as relações entre os países, pois não existe um acordo comercial para o bloco. O que pode ocorrer é que o comércio entre os países pode ser modificado caso esses façam acordos preferenciais¹⁹. E assim, a médio e longo prazo pode haver um crescimento da participação dos novos países no comércio exterior do Brasil e dos outros integrantes dos BRICS, com uma maior cooperação e facilitando mais investimentos. Assim, a nova estruturação do bloco pode alavancar o comércio entre seus participantes além de reduzir o uso do dólar nas transações comerciais entre eles. Ainda segundo o ex-diplomata Paulo de Almeida:

Sempre existem benefícios em desenvolver laços econômicos e comerciais com quaisquer países, dentro das regras normais do sistema multilateral de comércio, e usando moedas conversíveis, de maneira a potencializar a amplitude dos pagamentos externos (MAZUI; HOLANDA, 2023²⁰, s.p.)²¹.

O presidente brasileiro na cúpula em Joanesburgo afirmou que seria proveitoso se os BRICS criassem “[...]uma moeda comum para o comércio e investimento entre si, como forma de reduzir a sua vulnerabilidade às flutuações da taxa de câmbio do dólar” (SAVAGE, 2023, s/p, tradução nossa)²². Apesar dessa declaração, os membros do bloco, com destaque para as autoridades sul-africanas e indianas, afirmaram que uma moeda do BRICS não estava na agenda da cúpula. Entretanto foi dito que na cúpula seria discutido o aumento do comércio em moedas nacionais²³.

Não se espera um abandono do uso do dólar ou que se crie uma moeda do BRICS, já que existem diversos obstáculos a essa iniciativa. Mas há o desejo dos líderes do bloco de usarem mais suas moedas nacionais e menos o dólar. O dólar ainda domina o comércio global, e está presente em quase 90% das transações cambiais globais, mas a participação da moeda nas reservas cambiais oficiais globais, segundo o Fundo Monetário Internacional, caiu para 58% no último trimestre de 2022 e, quando ajustadas às alterações cambiais, para 47%²⁴.

¹⁹ MAZUI, Guilherme; HOLANDA, Rafael. O que muda com a entrada de novos países no Brics, segundo especialistas. G1, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/08/26/o-que-muda-com-a-entrada-de-novos-paises-no-brics-segundo-especialistas.ghtml>. Acesso em 07. dez. 23.

²⁰ MAZUI; HOLANDA, *Op. Cit.*

²¹ No original: “[...] create a common currency for trade and investment between each other, as a means of reducing their vulnerability to dollar exchange rate fluctuations”.

²² SAVAGE, Rachel. What is a BRICS currency and is the U.S. dollar in trouble? Reuters, 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/currencies/what-is-brics-currency-could-one-be-adopted-2023-08-23/>. Acesso em 03. dez. 23.

²³ SAVAGE, *Op. Cit.*

²⁴ SAVAGE, *Op. Cit.*

A expansão do bloco também pode significar importantes mudanças para o investimento e o comércio energético, já que reúne países com grandes reservas de recursos minerais e grandes produtores de petróleo, assim como alguns dos consumidores de energia com crescimento mais rápido. Com a entrada da Arábia Saudita, dos Emirados Árabes Unidos e do Irã, o grupo incluiria três dos maiores exportadores de petróleo do mundo e englobaria 42% do fornecimento global de petróleo. Apesar de não deter a gestão do mercado petrolífero, a longo prazo, uma ampliação dos BRICS poderia ser significativa para os mercados de energia, pois incluiria tanto exportadores de petróleo e gás, como dois dos maiores importadores, a China e a Índia²⁵.

O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) também conhecido como Banco de Desenvolvimento do BRICS ou banco dos BRICS busca mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável entre os países do BRICS e outros países. O Banco multilateral tem o capital inicial de US\$ 50 bilhões com a contribuição igualitária de Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul²⁶. Os Emirados Árabes Unidos entraram para o NDB, em 2021, antes mesmo de ingressar no bloco. Com a chegada dos novos membros o NBD pode ter um aumento na capacidade do bloco de investir²⁷.

Considerações Finais

Apesar de já acordado na Declaração de Joanesburgo, no âmbito da XV Cúpula dos BRICS, as implicações da entrada dos novos membros permanecem sendo apenas previsões com base em análises dos contextos e interesses internacionais de cada Estado já participante e de cada novo integrante do bloco. Deste modo, os grandes destaques de análises estão voltados para os interesses chineses de aproximação (geo)política e para os ganhos econômicos com a entrada dos novos membros no grupo, assim como para as parcerias russas e para o pleito brasileiro por apoio a um assento permanente no CSNU.

²⁵ BASKARAN; CAHILL, *Op. Cit.*

²⁶ BRICS POLICY CENTER. Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). BRICS Policy center, 2023. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/new-development-bank/>. Acesso em 03. dez. 23.

²⁷ MAZUI; HOLANDA, *Op. Cit.*

Ao se tratar de previsões, conforme mencionado, é relevante trazer à luz as atualizações referentes à Argentina, que seria o único país da América Latina a participar do BRICS dentre as novas adesões. Entretanto, as eleições argentinas colocam em risco a entrada do país no bloco. No dia 30 de novembro de 2023, a Diana Mondino, que seria confirmada como Ministra das Relações Exteriores do governo de Javier Milei, afirmou que a Argentina não tem interesse em integrar os BRICS. Ademais, o país passa por uma crise econômica com altas taxas de inflação, que chegou a 113,4% em 12 meses, sendo a incerteza sobre o futuro político da Argentina “um dos fatores (...) vistos como empecilho à adesão do país ao bloco”²⁸.

Deste modo, apesar de definidos os Estados convidados para ingressarem no bloco por meio do documento emitido pelos atuais membros, este artigo sublinha o caráter recente das decisões e alerta para a possibilidade de alterações no cenário internacional que poderão gerar consequências acerca da inclusão (ou não) dos novos membros ao BRICS.

Recebido para publicação em 21 de dezembro de 2023.

²⁸ PRAZERES, *Op. Cit.*

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



NEAAPE

Núcleo de Estudos
Atores e Agendas de Política Externa