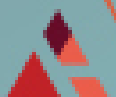


BOLETIM NEAAPE

v.07 n.01 - abr. 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

Leandro Wolpert dos Santos

Editor Adjunto

Eduardo Morrot Coelho Madureira

Editoria de Redação

Anna Karolinne de Holanda Ribeiro
Beatriz Silva Flores dos Santos
Eduardo Morrot Coelho Madureira
Felipe Vidal Benvenuto Alberto
Fernanda de Abreu Appolinário
Ghaio Nicodemos Barbosa
Guilherme de Jesus France
Guilherme Marques Campbell
Johanna Larrubia Barreto
Juliana Pinto Lemos da Silva
Leandro Wolpert dos Santos
Levi Salomão Matsinhe
Marllon Motta da Rocha
Marcelly Firmino Luiz Fortunato
Nathalia de Oliveira Tavares
Stephanie Braun Clemente
Tomás Paixão Borges

Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa
neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
CEP: 22260-100
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

SUMÁRIO

4

EDITORIAL

Leticia Pinheiro

7

Mudanças no Processo Decisório da Política Externa Brasileira no início do Terceiro Governo Lula (2023)

Leandro Wolpert dos Santos

Eduardo Morrot Coelho Madureira

22

Em busca da retomada do protagonismo brasileiro na América do Sul: um balanço dos três primeiros meses do Governo Lula

Fernanda Nanci Gonçalves

Ghaio Nicodemos Barbosa

31

Uma nova política externa para o meio-ambiente no Governo Lula? Evidências para o ambientalismo transversal nos 100 primeiros dias de governo

Guilherme Marques Campbell

Tomás Paixão Borges

Felipe Vidal Benvenuto Alberto

Editorial

Três anúncios de um novo protagonismo?

Leticia Pinheiro

Coordenadora
Neape

Nestes primeiros meses do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva tem sido bastante recorrente nos jornais impressos, nas redes sociais e em outros tantos veículos da mídia, no mundo acadêmico, nos espaços de participação social e no meio empresarial, a reflexão sobre as decisões e encaminhamentos deste governo, numa perspectiva comparada com a administração que lhe antecedeu. Essa prática é relativamente comum no início de mandatos presidenciais, em particular quando o novo governo encarna orientação política e ideológica oposta à de seu antecessor.

Nas mais diversas áreas, portanto, testemunham-se avaliações por parte de analistas mais imparciais, de apoiadores ou de opositores do novo incumbente, apontando continuidades, avanços, retrocessos ou, pura e simplesmente, registrando variações na forma de governar e de lidar com as questões nacionais e internacionais.

Se, no plano doméstico, a articulação política com o Congresso Nacional e suas consequências para a governabilidade destacam-se como temas frequentes, é a performance do atual presidente no plano internacional que chama a atenção. A bem da verdade, mais do que o forte ativismo que Lula vem imprimindo à sua diplomacia presidencial – um gigantesco diferencial com a administração anterior –, são seus resultados os que mais impressionam a todos e a todas.

Não custa lembrar as inúmeras declarações de ex-ministros das Relações Exteriores de governos pretéritos, diplomatas aposentados, políticos de renome, jornalistas e acadêmicos especializados, alertando para o longo tempo que levaria até que o país, finalmente, pudesse recuperar sua credibilidade internacional e recompor sua imagem nos fóruns multilaterais, assim como reforçar boas relações com seus principais parceiros econômicos e políticos, após tantas e tão desastrosas patacoadas do então presidente Bolsonaro e sua equipe, em particular seu primeiro chanceler, Ernesto Araújo.



No entanto, passados pouco mais de três meses de governo, após visitar 8 países distintos – Argentina, China, Egito, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, Reino Unido e Uruguai – e receber um punhado de visitas de mandatários estrangeiros desde sua posse, o que vemos é um cenário bem distinto do que se previa.

Sem nos deter, neste momento, em análises mais robustas a respeito, gostaríamos tão somente de registrar três aspectos que podem nos ajudar a entender essa (feliz) quebra de expectativa: o histórico do presidente Lula no diálogo com seus pares internacionais; a relevância sistêmica de ter novamente o Brasil como um interlocutor no debate internacional; e o acerto deste governo em apostar no tema das mudanças climáticas como uma das suas principais bandeiras no debate internacional.

No primeiro caso, e sem qualquer objetivo de enaltecer indivíduos e caminhar em direção a sua mitificação – algo que já nos trouxe problemas em excesso nos últimos anos –, não há dúvida de que o desempenho progressivo do presidente Lula no cenário internacional tem seu impacto no presente. Ao longo de seus dois primeiros mandatos presidenciais, Lula e sua equipe – com destaque para Celso Amorim no comando do Itamaraty – conseguiram alçar o Brasil ao lugar de um interlocutor ativo, autônomo, defensor de pautas humanitárias e de uma visão mais conectada às demandas do Sul geopolítico, sem que deixasse de parecer um parceiro confiável do ponto de vista das potências. Esse histórico e, claro, o fato de o Brasil não ter criado maiores problemas para a governança global, serviu como credencial positiva para Lula 3.0, permitindo uma recuperação da imagem e da credibilidade internacional do país de forma bastante rápida e, aparentemente, sustentável.

No segundo caso, não há dúvidas da relevância econômica e geopolítica do Brasil como país de maior extensão territorial e volume populacional da América do Sul, membro do Mercosul e do BRICS, partícipe atuante dos principais fóruns multilaterais de decisão, parceiro comercial de indiscutível importância de inúmeros países de ponta. Tudo isso o credencia como um interlocutor necessário – ainda que com restrições – no debate dos temas internacionais. Neste quesito, destaca-se a questão climática, o que nos leva ao terceiro aspecto que nos ajuda a entender a rápida recuperação da imagem internacional do Brasil e o exercício de algum grau de protagonismo.

É indiscutível que a preservação do meio ambiente e as consequências globais decorrentes das mudanças climáticas já apareciam como temas de ponta no debate internacional, sendo, inclusive, capitaneados pelas grandes potências. No entanto, o governo Lula não entrou a reboque ou na defensiva neste importante debate. Antes, decidiu chegar aos fóruns de discussão de modo propositivo e com ambição de grande protagonismo. A esse respeito, a presença de Marina Silva à frente do Ministério do Meio Ambiente está longe de ser secundária.

Note-se, entretanto, que nem tudo são flores neste início de mandato no que tange a política externa. A pretensão de exercer o papel de mediador na guerra da Ucrânia não tem sido muito promissora, seja pelas resistências dos países ocidentais às ponderações brasileiras, seja pelo desinteresse das partes diretamente envolvidas de que o Brasil ocupe esse lugar.

Neste número do Boletim NEAAPE, busca-se aprofundar a análise sobre os diversos vetores de mudança na política externa postos em movimento no início do terceiro governo Lula. Leandro Wolpert dos Santos e Eduardo Morrot Coelho Madureira analisam as mudanças que vem sendo realizadas no processo decisório de política externa de modo a atender os objetivos do novo governo; Fernanda Nanci Gonçalves e Ghaio Nicodemos tratam da busca pela retomada do protagonismo brasileiro na América do Sul; e Guilherme Campbell, Tomás Paixão e Felipe Vidal analisam a nova política externa para o meio-ambiente, com destaque para sua transversalidade.

Ao fim e ao cabo, este início de governo vem anunciando ao que veio no plano da política externa: abandonar a condição de pária internacional, antes defendida por Ernesto Araújo, e retornar ao ativismo e a altivez na condução das relações exteriores do país, em busca de um novo protagonismo.



Mudanças no Processo Decisório da Política Externa Brasileira no início do Terceiro Governo Lula (2023)

**Leandro Wolpert
dos Santos** **Introdução**

*Pesquisador
NEAAPE*

**Eduardo Morrot
Coelho Madureira**

*Pesquisador
NEAAPE*

A posse de um novo governo quase sempre enseja mudanças na política externa e em seu processo decisório, mediante transformações institucionais propriamente ditas, bem como através da escolha de novos nomes para os postos de comando. Com o terceiro governo Lula, iniciado em janeiro de 2023, não seria diferente. De fato, Lula tomou posse com a promessa de reinserir o Brasil no mundo e o desafio de corrigir os rumos da política externa implementada durante a controversa gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). E, para alcançar esses objetivos, promoveu uma série de mudanças na estrutura decisória da política externa logo nos primeiros meses de sua administração.

Eivada de ideias e conceitos importados do exterior e, em grande medida, estranhos ao corpo diplomático brasileiro, a política externa bolsonarista, sobretudo sob a condução do chanceler Ernesto Araújo, teve como um dos seus principais objetivos romper com as orientações tradicionais do pensamento dominante no Itamaraty, estribado em princípios como o multilateralismo e o universalismo. Para tanto, realizou uma grande reestruturação no Ministério de Relações Exteriores (MRE), escanteando quadros de carreira mais antigos para dar espaço a diplomatas novatos, inexperientes e/ou alinhados às diretrizes bolsonaristas^[1].

Ainda que a mudança ministerial em meados do governo Bolsonaro, com a saída de Araújo e a entrada de Carlos França à frente do MRE, tenha contribuído para reduzir o ímpeto ideológico bolsonarista sobre o Itamaraty, não é de se estranhar que diplomatas comprometidos com a política do último

[1] Pinheiro, L.; Santos, L. W. dos. Diplomatic capacity and foreign policy changes under Bolsonaro: Elements of a paradox. In: *Latin American Policy*, v. 13, n. 2, 2022, p. 1-17.

governo ainda mantivessem postos chave neste Ministério - o que foi visto como um problema a ser enfrentado pela equipe de transição do governo Lula.

Este artigo busca identificar as principais mudanças realizadas no início do novo governo Lula sobre a estrutura decisória da política externa brasileira, com ênfase no MRE. Para tanto, organizamos essas mudanças de acordo com os diferentes níveis hierárquicos dentro do processo decisório, apresentados em ordem decrescente de influência: i) o *inner circle*, composto pelo chefe da chancelaria, pelo comando da secretaria-geral do Itamaraty e pela assessoria especial do Presidente da República para assuntos internacionais; e ii) o *outer circle*, dividido nas secretarias subordinadas no interior do MRE e nas principais embaixadas do país no exterior^[2]. Não queremos com isso argumentar que os espaços centrais do processo de formulação de decisões para a reconstrução da política externa brasileira no governo Lula foram ou serão ocupados apenas pelas unidades decisórias descritas acima. Evidentemente, outros atores, estatais e não estatais, haverão de disputar esses espaços conforme os interesses em jogo em cada caso específico.

O Inner Circle: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria-Geral e Assessoria Especial

8

Logo após a vitória eleitoral de Lula, começaram as especulações sobre quem seria o novo Ministro, ou a nova Ministra, das Relações Exteriores. Entre as principais questões levantadas sobre a escolha desse posto, estava o papel do ex-ministro das Relações Exteriores de Lula durante seus dois primeiros governos, o diplomata aposentado Celso Amorim, tido como principal articulador da política externa “ativa e altiva” do governo Lula. Além disso, levando em consideração as pautas feministas incorporadas pela campanha de Lula e o tradicional *déficit* do Itamaraty em incorporar mulheres em postos chave, iniciou-se uma pressão para que fosse escolhida uma diplomata mulher como chanceler^[3] - figurando nomes de diplomatas experientes como Maria Luiza Viotti e Irene Vida Gala.

Ao fim, o arranjo escolhido por Lula parece ter levado em consideração essas questões, ao escolher um trio decisório na política externa composto por Mauro Vieira, no cargo de chanceler, Maria Laura da Rocha, no cargo de secretária Geral do Itamaraty, e Celso Amorim, no cargo de Assessor Especial da Presidência para assuntos internacionais. Esse trio figura como o *inner circle* do processo decisório da políti-

[2] Ainda que com menor rigor metodológico e empírico, a análise da estrutura decisória a partir dos conceitos de inner circle e outer circle feita neste artigo tomou como referência a obra de Pinheiro, Leticia. *Foreign Policy Decision Making under the Geisel Government*. Brasília: FUNAG, 2013.

[3] Ofri. #ChancelerMulher. In: Twitter, 29/11/2022. Disponível em: <https://twitter.com/observatoriofri/status/1597709755065462785>. Acesso em: 08/05/2023.

ca externa brasileira durante o governo Lula, auxiliando diretamente o presidente na tomada de decisão dos principais temas da agenda internacional brasileira.

Mauro Vieira, o novo chanceler, foi anunciado no dia 09 de dezembro de 2022 por Lula. Vieira é diplomata de carreira, foi chefe das duas embaixadas mais prestigiadas durante os governos petistas (Buenos Aires, de 2004 a 2010, e Washington, de 2010 a 2014), foi chanceler de Dilma Rousseff do início de seu segundo mandato em 2015 até o impeachment em 2016, é visto como possuidor de bom trânsito no Congresso e havia acompanhado Lula em sua viagem como presidente eleito ao Egito para participar da COP 27, em novembro de 2022^[4].

Na sua primeira entrevista coletiva, realizada em 14 de dezembro de 2022, Vieira anunciou que a diplomata Maria Laura da Rocha^[5] ocuparia a Secretaria Geral do Itamaraty na sua gestão, tornando-se a primeira mulher a ocupar esse posto no Ministério. A indicação de Rocha se deu em meio à demanda por maior presença feminina nos altos quadros do Itamaraty, com críticas, inclusive, à baixa promoção de diplomatas mulheres durante a gestão de Vieira. Em seu discurso de posse, no dia 04 de janeiro de 2023, Rocha afirmou que trabalharia pela igualdade de gênero e pela promoção de maior diversidade na casa, sendo recebida por mulheres vestidas com a cor lilás, marca do movimento sufragista e do feminismo^[6].

Por fim, Celso Amorim completa o *inner circle* no papel de chefe da Assessoria Especial da Presidência da República, aconselhando Lula diretamente no Palácio do Planalto. Durante os dois primeiros governos de Lula, em que Amorim atuou como Chanceler, esse posto era ocupado por Marco Aurélio Garcia, militante histórico e articulador internacional do Partido dos Trabalhadores (PT)^[7].

Ainda que os três membros do *inner circle* tenham diferenças em suas trajetórias e experiências políticas, nota-se uma grande proximidade entre eles, centrada sobretudo na figura de Amorim. Vieira sempre foi visto como um quadro próximo de Amorim, mencionando-o

[4] Fazão, Felipe. Mauro Vieira vai comandar o Itamaraty com desafio de recuperar imagem da diplomacia do País. In: O Estado de São Paulo, 09/12/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/mauro-vieira-vai-comandar-o-itamaraty-com-a-missao-de-recuperar-imagem-da-diplomacia-do-pais/>. Acesso em: 08/05/2023.

[5] Maria Laura da Rocha foi embaixadora do Brasil na Romênia e chefiou as missões brasileiras junto à FAO e à UNESCO.

[6] Machado, Renato. Maria Laura da Rocha se torna 1ª secretária-geral do Itamaraty e promete atuar por diversidade. In: Folha de São Paulo, 04/01/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/maria-laura-da-rocha-se-torna-1a-mulher-secretaria-geral-do-itamaraty-e-promete-atuar-por-diversidade.shtml>. Acesso em: 08/05/2023.

[7] Cravo, Alice. Celso Amorim é nomeado assessor especial de Lula. In: O Globo, 05/01/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/01/celso-amorim-e-nomeado-assessor-especial-de-lula.ghtml>. Acesso em: 08/05/2023.

como um amigo e antigo chefe em seu discurso de posse, assim como Rocha, que foi assessora de Amorim entre os anos de 2008 e 2010. Em abril de 2023, alguns colunistas políticos chegaram a apontar incômodos entre Amorim e Vieira, centrado na interferência do primeiro em questões internas do Itamaraty^[8] e no seu suposto incentivo à combatividade excessiva de Lula às potências ocidentais^[9]. Apesar disso, são poucos os sinais públicos de desconforto, e, na prática ocorre uma divisão das funções, com Amorim atuando em assuntos mais espinhosos e politicamente sensíveis, Vieira nas relações internacionais mais tradicionais e Rocha nas questões internas do Itamaraty, bem como subsidiariamente nas relações internacionais.

É interessante notar que, apesar de Celso Amorim estar no cargo anteriormente ocupado por Marco Aurélio Garcia, há diferenças nos papéis dos dois. Enquanto Garcia focava sua atuação na relação interpartidária internacional, por meio de espaços como o Foro de São Paulo e da assessoria de Lula em movimentos de esquerda no continente, Amorim parece cumprir um papel de assessoria mais voltado para assuntos estratégicos e politicamente delicados, como demonstram sua viagem à Venezuela para dialogar com governo e oposição, à Rússia e à França para discutir a Guerra na Ucrânia^[10] e, ao que tudo indica, à própria Ucrânia para minorar o desgaste nas relações diplomáticas produzido por falas de Lula consideradas problemáticas pelo Ocidente sobre este país^[11].

10

É interessante notar também um maior protagonismo público da Secretaria Geral do Itamaraty, comandada por Rocha. Ainda que esse cargo sempre tenha sido visto com grande relevância interna, basta um breve olhar na página oficial do Itamaraty^[12] para perceber a extensa agenda da secretária em reuniões de nível ministerial com outros governos ou atuando como ministra substituta quando Vieira está fora do Brasil.

[8] Bonin, Robson. Celso Amorim interfere cada vez mais no Itamaraty de Mauro Vieira. In: Veja, 21/04/2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/celso-amorim-interfere-cada-vez-mais-no-itamaraty-de-mauro-vieira/>. Acesso em: 08/05/2023.

[9] Maia, Gustavo. Como a atuação de Celso Amorim junto a Lula é vista no Itamaraty. In: Veja, 20/04/2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/como-a-atuacao-de-celso-amorim-junto-a-lula-e-vista-no-itamaraty/>.

[10] Plataforma Latitude Sul. Brasil assume papel de mediador em questões globais e Regionais. In Conjuntura Latitude Sul, v. 7, n. 3, março de 2023. Disponível em: http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Março2023.pdf. Acesso em: 08/05/2023.

[11] Barrucho, Luís. Brasil vai enviar Celso Amorim à Ucrânia a pedido de Lula. In: BBC News Brasil, 21/04/2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ck51jw1800ro>. Acesso em: 08/05/2023.

[12] MRE. Sítio oficial. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br>. Acesso em: 08/05/2023.

Por fim, uma questão que seguirá influenciando o *inner circle* e os outros espaços decisórios da política externa brasileira é a pressão por maior valorização das mulheres e maior diversidade no Ministério. No dia 16 de janeiro, foi fundada a Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB), presidida pela Embaixadora Irene Vida Gala. A fundação contou com a presença de Rocha, que afirmou que trabalharia para garantir a paridade de gênero no Ministério, uma vez que as mulheres representam hoje apenas 23% dos postos diplomáticos brasileiros^[13].

O Outer Circle (1): Mudanças nas Secretarias do Itamaraty

Por meio do decreto nº 11.357^[14], emitido logo no primeiro dia de seu governo, Lula e Viera reformularam boa parte da estrutura regimental do Itamaraty visando desfazer modificações realizadas na gestão de Bolsonaro^[15]. Entre os principais destaques da reforma, consta o aumento do número de sete para dez secretarias, revertendo a redução feita pela administração anterior de nove para sete secretarias (ver a tabela 1 a seguir). Isso possibilitou o retorno de uma secretaria específica para a América Latina e Caribe (SALC), regiões antes inseridas na Secretaria das Américas, que também incluía os EUA e o Canadá^[16].

Vale lembrar que a extinção da então chamada subsecretaria da América Latina e Caribe e sua substituição pela Secretaria das Américas, que passou a contar com um departamento exclusivo para os EUA, foram mudanças emblemáticas que caracterizaram a gestão de Araújo à frente do Itamaraty e que refletiam as novas prioridades da política externa brasileira nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. É verdade que, com o declínio da política de alinhamento automático aos EUA após a derrota de Donald Trump e a substituição de Araújo por França no comando do Itamaraty, essas mudanças foram matizadas a partir da nova estrutura regimental aprovada no início de 2022, que extinguiu o departamento dos EUA e os incluiu no reformulado departamento de Caribe, América Central e do Norte. Entretanto, as regiões da América do Sul, América Central e Caribe continuaram disputando espaço com a América do Norte dentro de uma mesma secretaria até o final da administração bolsonarista^[17].

[13] Poder360. Diplomatas lançam associação de mulheres no Itamaraty. In: Poder 360, 16/01/2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/diplomatas-lancam-associacao-de-mulheres-no-itamaraty/>. Acesso em: 10/05/2023.

[14] Presidência da República, Decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11357.htm. Acesso em: 07/05/2023.

[15] Santos, L. W. dos. Mudanças institucionais no Itamaraty nos primeiros meses do governo Jair Bolsonaro: entre a tradição da renovação e a ruptura da tradição diplomática brasileira. In: Boletim NEAAPE, v. 3, n. 1, 2019, p. 20-29.

[16] Presidência da República, 2023, op. cit.

[17] Presidência da República, 2022, op. cit.

Quadro 1: Quadro comparativo das secretarias do MRE ao longo do governo Bolsonaro e início de Lula III (2018-2023).

Secretarias do Itamaraty no governo Bolsonaro – gestão Ernesto Araújo (2019-2022)	Secretarias do Itamaraty no governo Bolsonaro – gestão Carlos França (2022)	Secretarias do Itamaraty no governo Lula – gestão Mauro Vieira (2023)
1- Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas	1- Secretaria das Américas	1- Secretaria de América Latina e Caribe
2- Secretaria de Negociações Bilaterais no Oriente Médio, Europa e África	2- Secretaria de Oriente Médio, Europa e África	2- Secretaria de Europa e América do Norte 3- Secretaria de África e Oriente Médio
3- Secretaria de Negociações Bilaterais na Ásia, Oceania e Rússia	3- Secretaria de Ásia, Pacífico e Rússia	4- Secretaria de Ásia e Pacífico
4- Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania	4- Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos	5- Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos
5- Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica	5- Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos	6- Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros 7- Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura
6- Secretaria de Comunicação e Cultura	6- Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura	8- Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos
7- Secretaria de Gestão Administrativa	7- Secretaria de Gestão Administrativa	9- Secretaria de Gestão Administrativa
		10- Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nos decretos nº 9.683, nº 11.024 e nº 11.357^[18].

Com a inauguração do terceiro governo Lula, portanto, a região da América Latina e Caribe voltou a ter uma secretaria exclusivamente sua e foi fortalecida com a criação de um departamento também exclusivo para a integração regional^[19]. Nas gestões de Araújo e França, as questões de integração regional eram tratadas sobretudo a partir da perspectiva do Mercosul, através do departamento do Mercosul e Integração Regional ou do departamento do Mercosul, respectivamente

[18] Presidência da República. Decreto nº 11.024, de 31 de março de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11024.htm. Acesso em: 07/05/2023; Presidência da República. Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019; Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9683.htm. Acesso em: 07/05/2023; Presidência da República, 2023, op. cit.

[19] Presidência da República, 2023, op. cit.

te, e com ênfase especial nas relações econômicas e comerciais^[20]. Em contraste, com o início do governo Lula, o departamento de integração regional se desgarra do Mercosul (que continua existindo como um departamento específico) e ganha vida própria, ficando responsável por encaminhar o desenvolvimento das iniciativas integracionistas no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)^[21], organismos regionais que não só não constavam na estrutura regimental do Itamaraty, como também foram abandonados pelo Brasil durante o governo Bolsonaro.

Com o restabelecimento da Secretaria da América Latina e Caribe, EUA e Canadá foram remanejados para o departamento da América do Norte, que, junto com o departamento da Europa, passou a compor a Secretaria de Europa e América do Norte (SEAN). Assim, África e Oriente Médio, que antes compartilhavam a mesma secretaria com a Europa, de igual modo voltaram a ter uma secretaria própria, formada pelos departamentos de África e de Oriente Médio, com o objetivo expresso de assessorar a política externa brasileira nos mecanismos inter-regionais afetos. Mais uma vez, a nova estrutura regimental do Itamaraty aprovada no governo Lula faz uma menção especial a um organismo cujo nome esteve ausente na estrutura regimental do Ministério nas gestões de Araújo e França, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)^[22]. Esse fato, atrelado à recriação da Secretaria de África e Oriente Médio (SAOM), sugere a retomada da cooperação sul-sul na diplomacia brasileira, apontada, por Vieira, como uma das diretrizes prioritárias da política externa do terceiro governo Lula^[23].

A Secretaria de Ásia, Pacífico e Rússia passou a se chamar apenas Secretaria de Ásia e Pacífico (SEASP), com menção explícita às tratativas dos BRICS entre suas competências, o que também pode indicar a maior prioridade que se pretende dar no governo Lula a esse grupo de nações emergentes. Além disso, houve o remanejamento de países de alguns departamentos para outros, como a China - outrora pertencendo

[20] Presidência da República, 2019, op. cit.; Presidência da República, 2022, op. cit.

[21] Além da CELAC e da UNASUL, o departamento de integração regional também ficou responsável por coordenar, acompanhar e propor linhas de ação relativas à Organização dos Estados Americanos – OEA (Presidência da República, 2023).

[22] Presidência da República, 2023, op. cit.

[23] Vieira, Mauro. Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião do posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/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: 07/05/2023.

cente ao departamento de China, Mongólia e Mecanismos Bilaterais e Regionais, agora extinto -, que passou a fazer parte do mesmo departamento da Rússia e da Ásia Central^[24].

No que diz respeito às áreas temáticas, o principal destaque vai para a recriação de uma secretaria exclusiva para lidar com os assuntos atinentes ao meio ambiente, intitulada Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente (SECLIMA)^[25]. No governo Bolsonaro, a temática ambiental perdeu o status de secretaria e foi transformada em um departamento subordinado à secretaria de assuntos políticos. Mais uma vez, as mudanças na estrutura regimental do Itamaraty operadas por Araújo buscavam espelhar as diretrizes da política externa bolsonarista que relegava a questão ambiental a um lugar secundário na agenda diplomática brasileira^[26]. Apesar de uma retórica diferente, essa realidade pouco foi alterada após a indicação de França para a chancelaria.

Em seu discurso após a vitória eleitoral, contudo, Lula prometeu resgatar o protagonismo global do Brasil na discussão das questões ambientais^[27]. Para tanto, seu governo não só restabeleceu uma secretaria exclusiva para o meio ambiente, como também a fortaleceu, equipando-a com três departamentos distintos, porém complementares: i) de Meio ambiente, preservado das gestões anteriores^[28]; ii) de Energia, transferido da secretaria de assuntos políticos; e iii) de Clima, criado exclusivamente para tratar da mudança climática^[29].

14

À semelhança da Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP), que perdeu parte de suas competências com a desvinculação das questões ambientais a partir da criação de uma secretaria temática exclusiva, a antiga Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos foi desmembrada em duas: i) a Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF); e ii) a Secretaria de Promoção Comercial,

[24] Presidência da República, 2023, op. cit.

[25] Presidência da República, 2023, op. cit.

[26] Santos, L. W. dos. op. cit. Pode-se dizer até que o governo Bolsonaro foi marcado pela ausência de uma política externa efetiva para o meio ambiente, principalmente em seus dois primeiros anos de mandato, quando o discurso negacionista e os arroubos retóricos anticlimatistas alimentados pelo mandatário brasileiro e seu chanceler chegaram a flertar com a possibilidade de retirar o Brasil do Acordo de Paris, principal arranjo de cooperação internacional que visa combater o problema da mudança climática em nível global.

[27] G1. Leia e veja a íntegra dos discursos de Lula após vitória nas eleições, 31/10/2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/31/leia-e-veja-a-integra-dos-discursos-de-lula-apos-vitoria-nas-eleicoes.ghml>. Acesso em: 07/05/2022.

[28] Na gestão de França, o Departamento de Meio Ambiente passou a se chamar Departamento de Desenvolvimento Sustentável. Presidência da República, 2022, op. cit.

[29] O contraste com o governo Bolsonaro fica ainda mais evidente quando lembramos que, na primeira reforma institucional conduzida por Araújo em 2019, a Divisão de Mudanças Climáticas foi extinta no Itamaraty, levantando uma série de críticas de especialistas na área. Santos, L. W. dos. op. cit. 2019.

Ciência, Tecnologia e Inovação e Cultura (SPTC), que retirou da primeira os departamentos de Promoção Comercial e Investimentos, de Agronegócio e de Ciência, Tecnologia, Inovação e Propriedade Intelectual^[30]. À SPTC foi ainda acrescentado o Instituto Guimarães Rosa, antes pertencente à Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura e responsável por encaminhar as questões diplomáticas de cunho cultural^[31].

Esta secretaria, por sua vez, passou a se chamar Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos (SECCJ) e de igual modo sofreu grande desidratação com a perda do Instituto Guimarães Rosa, citado acima, mas também da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que voltou a desfrutar do mesmo status das secretarias enquanto órgão de assessoria ao Secretário-Geral das Relações Exteriores. Tal mudança igualmente pode simbolizar retorno da priorização da cooperação sul-sul na diplomacia brasileira. Embora pareça sugerir a ascensão do assunto na agenda governamental, a introdução do nome Comunidades Brasileiras na SECCJ não modificou substantivamente a estrutura institucional desta secretaria, uma vez que seus departamentos constituintes permaneceram praticamente os mesmos, assim como suas competências: i) Departamento de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e ii) Departamento de Imigração e Cooperação Jurídica^[32].

Finalmente, a Secretaria de Gestão Administrativa (SGAD) manteve seu nome inalterado, mas perdeu o departamento de Inspeção-Geral e Ouvidoria do Serviço Exterior, que, à semelhança da ABC, passou a ocupar o mesmo espaço das demais secretarias na assessoria ao secretário-geral das relações exteriores, com o nome simplificado para Ouvidoria do Serviço Exterior^[33].

Além da reformulação do organograma do Itamaraty, merecem destaque pelo menos três outras mudanças no serviço exterior brasileiro observadas no início do terceiro governo Lula. A primeira delas diz respeito ao fortalecimento e centralização, pelo menos na teoria, do MRE na disputa inter e intraburocrática dentro da estrutura decisória da política externa. Duas evidências identificadas no decreto nº 11.357 parecem apontar nesse sentido: i) o retorno do papel de coordenação do Itamaraty na participação do governo brasileiro em negociações internacionais envolvendo assuntos políticos, comerciais, econômicos,

[30] Com a saída de todos esses departamentos, a SAEF passou a contar com apenas dois: o Departamento de Política Comercial e o Departamento de Política Econômica, Financeira e de Serviços. Presidência da República, 2023, op. cit.

[31] Presidência da República, 2023, op. cit.

[32] Presidência da República, 2023, op. cit. Presidência da República, 2022, op. cit.

[33] Idem

financeiros, técnicos e culturais (art. 1º, inciso IV^[34]); e ii) a extinção do Conselho de Política Externa, órgão de deliberação coletiva presidido pelo chanceler e integrado pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, pelos Secretários, pelo Diretor-Geral do Instituto Rio Branco, pelo Chefe do Gabinete do Ministro e pelo Chefe de Gabinete do Secretário-Geral, que tinha, entre outras funções, aconselhar as autoridades políticas envolvidas na formulação e na execução da política externa^[35]. Sem este Conselho, a tendência é que o poder decisório dentro do Ministério volte a ficar exclusivamente centralizado nas mãos do chanceler.

O segundo aspecto a ser destacado é a criação, por meio do decreto nº 11.357, da Assessoria de Participação Social e Diversidade na estrutura institucional do Itamaraty, órgão de assistência direta e imediata ao ministro das relações exteriores que ficará a cargo de promover a interlocução política do Ministério com diferentes segmentos da sociedade civil, bem como de fortalecer e coordenar as instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta do governo com atores da sociedade. Essa assessoria poderá, inclusive, atuar na formulação de políticas e diretrizes no âmbito: i) da participação social e da igualdade de gênero, étnica e racial; ii) da proteção dos direitos humanos; e iii) do enfrentamento de desigualdades sociais e regionais (Arts. 2º e 5º). A princípio, essa inovação institucional parece sinalizar no sentido de maior democratização e capilaridade social da política externa brasileira, muito embora, evidentemente, sua efetivação só possa ser auferida através de ações concretas ao longo dos próximos anos^[36].

16

Por último, em comunicado à imprensa realizado em março deste ano, o Itamaraty anunciou a instituição no Ministério do novo cargo de alto representante para temas de gênero, indicando para ocupá-lo a diplomata Vanessa Dolce de Faria, então cônsul-geral do Brasil em Barcelona, Espanha. Como alta representante, Dolce de Faria deverá participar de reuniões internacionais sobre os temas de gênero e atuar na articulação com outras agências do governo para o avanço da pauta^[37]. Vale lembrar que, durante o governo Bolsonaro, a questão

[34] O Decreto nº 11.024 de 2022 não faz menção ao papel de coordenação do Itamaraty, restringindo a função deste Ministério à simples participação nas negociações internacionais do país. Ademais, o decreto nº 11.357 incluiu no rol das competências do MRE o apoio à formulação e à execução da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (art. 1º, inciso XI).

[35] Presidência da República, 2023, op. cit. Presidência da República, 2022, op. cit.

[36] Presidência da República, 2023, op. cit.

[37] MRE. Nota à Imprensa: Alta Representante para Temas de Gênero, 08/03/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/alta-representante-para-temas-de-genero. Acesso em: 07/05/2023.

do gênero foi duramente combatida, inclusive no âmbito do MRE^[38]. Destarte, além de buscar se diferenciar da gestão anterior, a iniciativa conduzida por Lula e Vieira faz parte do conjunto de esforços que visam promover a maior participação feminina na política brasileira, aos quais se somou a nomeação de mulheres para a chefia de três das dez secretarias anunciadas no Itamaraty^[39]. Apesar de representar um avanço, os resultados alcançados ainda não significam a paridade de gênero.

É preciso ressaltar que nem todas as modificações na estrutura regimental do MRE realizadas durante o governo Bolsonaro e que renderam tantas críticas por parte de especialistas na área, inclusive de aliados e simpatizantes das administrações petistas, foram revertidas nos primeiros meses do governo Lula. Com efeito, a flexibilização dos requisitos para a assunção de cargos de chefia no Itamaraty foi mantida, permitindo, por exemplo, que cargos antes privativos de ministros de primeira classe (e.g. secretários-gerais, diretor-geral do Instituto Rio Branco, chefe de gabinete do ministro e chefe de gabinete do secretário-geral), também sejam reservados a ministros de segunda classe. Desse modo, permanece ainda a possibilidade, em caso excepcional e a critério do chanceler, de que estes cargos sejam providos por conselheiros^[40].

À semelhança dos decretos nº 9.683, de 2019, e nº 11.024, de 2022, flexibilizações como esta estão presentes ao longo de toda escala hierárquica na carreira diplomática definida pelo decreto nº 11.357, de 2023^[41]. De igual modo, manteve-se a permissão para que servidores não pertencentes ao MRE assumam cargos de assessor especial do ministro das relações exteriores, possibilidade esta que não existia até a inauguração do governo Bolsonaro^[42].

É difícil saber, neste momento, por que essas mudanças não foram revertidas com a alternância de governo. Uma hipótese plausível é a de que Lula e seu chanceler tenham evitado tocar nesse assunto com o receio de mobilizar contra si o *lobby* corporativo de diplomatas e servidores públicos que se beneficiaram ou poderão se beneficiar com essas novas regras de indicação e ascensão na carreira. Uma hipótese alternativa ou, talvez, complementar, é a de que Lula e Vieira procurem fazer uso dessas mudanças para se cercar de funcionários de con-

[38] Chade, Jamil. Após censurar “gênero” sob Bolsonaro, Itamaraty agora cria cargo para tema. In: Uol, 08/03/2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/03/08/itamaraty-anuncia-representante-para-genero-e-enterra-visao-bolsonarista.htm>. Acesso em: 07/05/2023.

[39] MRE. Nota à Imprensa nº 43: Novos secretários do Ministério das Relações Exteriores, 01/02/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/novos-secretarios-do-ministerio-das-relacoes-exteriores. Acesso em: 08/05/2023.

[40] Presidência da República, 2023, op. cit.

[41] Presidência da República, 2023, op. cit.; Presidência da República, 2022, op. cit; Presidência da República, 2019, op. cit.

[42] Santos, L. W. dos. op. cit.

fiança ideologicamente alinhados, assim como Bolsonaro e Araújo uma vez pretenderam. Seja como for, essa questão só poderá ser respondida mais tarde diante de novos desdobramentos e da realização de estudos mais aprofundados sobre o assunto.

O Outer Circle (2): Mudanças nas Embaixadas Brasileiras no Exterior

De acordo com Amorim Neto^[43], nos assuntos diplomáticos, a capacidade dos líderes políticos de traduzirem suas preferências em políticas implementadas depende muito mais do controle que possuem sobre o aparato burocrático do que sobre as maiorias legislativas. Nesse sentido, o autor argumenta que uma das maneiras mais eficazes de se exercer controle sobre a elite do corpo diplomático é através da indicação de nomes de confiança do presidente para a chefia das principais embaixadas do país no exterior, com destaque, no caso brasileiro, para as embaixadas nos EUA, Argentina, Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Itália, Alemanha, Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

A discussão sobre as nomeações de embaixadores pelo governo Lula se iniciaram antes mesmo de seu início. Em novembro de 2022, a equipe de transição se articulou com o Congresso e com membros do governo Bolsonaro para travar indicações para postos no exterior vistos como chave pela próxima gestão. Em uma articulação que envolveu os presidentes do Senado, Rodrigo Pacheco, e de sua Comissão de Relações Exteriores (CRE), Espiridião Amim, aliados do presidente Lula conseguiram barrar as indicações de Bolsonaro para três postos estratégicos: as embaixadas da Argentina, Itália e Vaticano. Outras indicações, como o caso da embaixada em Paris, nem sequer foram lidas por Pacheco, o que impediu seu trâmite no Senado. A questão também foi acordada com o atual Ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro, Carlos França. Assim, somente outras indicações de embaixadores pelo governo anterior, para postos vistos como de menor importância estratégica ou com nomes mais consensuais, foram mantidas e os indicados foram sabatinados pela CRE e aprovados pelo Senado^[44]. Foram elas as indicações para as embaixadas na Jordânia, Sudão, Mauritânia, Tunísia, Guiné Equatorial, bem como para as representações

[43] Amorim Neto, Octavio. De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

[44] Plataforma Latitude Sul. Novo chanceler do Brasil define agenda e indica primeira mulher na Secretaria Geral do Itamaraty. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 6, n. 12, dezembro de 2022. Disponível em: http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Dezembro2022.pdf. Acesso em: 08/05/2023.

permanentes na UNESCO e na FAO^[45]. Em seguida, a CRE aprovou também as indicações para as embaixadas de Vietnã, Tanzânia, África do Sul, Líbano, Costa Rica e Guatemala^[46].

Uma vez iniciado o novo governo, no dia 31 de janeiro de 2023, foi publicado no Diário Oficial da União o cancelamento de oito indicações para o comando de postos no exterior realizadas por Bolsonaro que ainda aguardavam aprovação pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) do Senado. Além da Argentina e Itália, como já dito, foram canceladas as indicações às embaixadas do Brasil nos Emirados Árabes Unidos, Turquia, França, Holanda, Grécia e à representação do Brasil na OMC.

Em seguida, no dia 21 de março de 2023, o governo encaminhou uma primeira lista com sete indicações a postos no exterior para serem analisadas pelo Senado. Foram eles: Maria Luiza Ribeiro Viotti, para os EUA; Sérgio França Danese, para a ONU; Ricardo Neiva Tavares, para a França; Antonio de Aguiar Patriota, para o Reino Unido; Julio Glinternick Bitelli, para a Argentina; Paulino Franco de Carvalho Neto, para o Egito; e Everton Vieira Vargas, para a Santa Sé. Nesse momento, a imprensa divulgou uma segunda lista, com outros dez nomes que seriam indicados em breve, todos do gênero masculino. Essa possibilidade foi criticada pela AMDB, que sinalizou que se estaria “perdendo mais uma chance de aplicar, na prática, a promessa de promoção de igualdade de gênero no serviço exterior brasileiro”^[47].

De fato, uma segunda lista de indicações foi divulgada no dia 03 de abril de 2023, contendo 11 nomes e composta exclusivamente por homens. São elas: Kenneth da Nóbrega, para a Índia; George Prata, para a Indonésia; Gabriel Boff Moreira, para a Eslováquia; Paulo Roberto França, para a Grécia; Arthur Henrique Nogueira, para o Malawi; Frederico Meyer, para Israel; Michel Arslanian Neto, para a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI); Guilherme Patriota, para a OMC; Clemente Soares, para o Peru; Christian Vargas, para Cuba; Benoni Belli, para a OEA^[48].

[45] Oliveira, Thaísa. PT consegue barrar embaixadores indicados por Bolsonaro para Argentina, Itália e Vaticano. In: Folha de São Paulo, 22/11/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/11/pt-consegue-barrar-embaixadores-indicados-por-bolsonaro-para-argentina-italia-e-vaticano.shtml>. Acesso em: 08/05/2023.

[46] Agência Senado. CRE vota indicações para chefes de embaixadas do Brasil, 23/11/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/ao-vivo/cre-vota-indicacoes-para-chefes-de-embaixadas-do-brasil>. Acesso em: 08/05/2023.

[47] Plataforma Latitude Sul. Governo brasileiro envia ao Senado primeiras indicações de embaixadores. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 7, n. 3, março de 2023. Disponível em: http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Março2023.pdf. Acesso em: 08/05/2023.

[48] UOL. Lula indica embaixadores de Cuba, Índia, Israel, Peru e representantes para OEA e OMC, 03/04/2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/04/03/lula-indica-embaixadores-de-cuba-india-israel-peru-e-representantes-para-oea-e-omc.htm>. Acesso em: 08/05/2023.

A presidente da AMDB, Embaixadora Irene Vida Gala, criticou o fato de haver apenas uma mulher entre os primeiros indicados a postos permanentes no exterior, em carta endereçada ao Senador Renan Calheiros, presidente da CRE do Senado para o biênio 2023-24. Um pouco depois da pressão, a diplomata Claudia Santos foi indicada para a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), no entanto, nos primeiros cem dias de governo, apenas duas mulheres haviam sido indicadas para a chefia de postos no exterior, demonstrando que o novo governo ainda possui grandes dificuldades no tratamento do tema^[49].

Além dos postos no exterior, é de importante menção a criação de dois cargos que se relacionam com as prioridades de política externa elencadas pelo novo governo. São eles: o de Embaixador Extraordinário para Mudança do Clima, anunciado no dia 17 de fevereiro e com o diplomata Luiz Alberto Figueiredo designado para ocupá-lo^[50], e de Alta Representante para Temas de Gênero na Diplomacia, já mencionado anteriormente.

Considerações Finais

Como demonstram Pinheiro e Santos^[51], as capacidades diplomáticas, ao mesmo tempo em que podem servir de anteparo institucional para rupturas abruptas na política externa, constituem instrumentos fundamentais de que dispõem os líderes políticos para a implementação de novas diretrizes nessa mesma política. Em direção semelhante, caminha o argumento de Amorim Neto, segundo o qual, nos assuntos diplomáticos, a capacidade dos presidentes brasileiros de traduzirem suas preferências em políticas concretas depende muito mais do controle que possuem sobre a elite do aparato burocrático, cuja principal encarnação é o Itamaraty e seus tentáculos no exterior representados pelas embaixadas.

De fato, acreditamos que as evidências analisadas neste artigo corroboram em grande medida os argumentos defendidos pelos autores acima. A intensa polarização política que se manifestou nas eleições presidenciais de 2018 e 2022, colocando em lados diametralmente opostos os ideários bolsonaristas e lulistas, também reverberou em propostas distintas para a inserção internacional do Brasil. Visando cumpri-las, tanto Bolsonaro quanto Lula realizaram importantes

[49] Paixão, Mayra. Cem dias do Itamaraty sob Lula têm reconstrução de pontes e prioridades errantes. In: Folha de São Paulo, 09/04/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/cem-dias-do-itamaraty-sob-lula-tem-reconstrucao-de-pontes-e-prioridades-errantes.shtml>. Acesso em: 08/05/2023.

[50] Folha de São Paulo. Itamaraty indica ex-chanceler Figueiredo como embaixador para mudança do clima, 17/02/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/02/itamaraty-indica-ex-chanceler-figueiredo-como-embaixador-para-mudanca-do-clima.shtml>. Acesso em: 08/05/2023.

[51] Pinheiro, L.; Santos, L. W. dos. op. cit.

mudanças na estrutura decisória da política externa brasileira logo nos primeiros dias dos seus respectivos mandatos: seja cercando-se de nomes de confiança nas unidades decisórias do *inner circle*, seja modificando, no âmbito do *outer circle*, a estrutura regimental do principal aparato burocrático responsável por conduzir o serviço exterior, ou ainda buscando exercer o controle sobre a elite do corpo diplomático por meio de indicações (ou veto a indicações) às principais embaixadas do país no exterior.

Um ponto, no entanto, chama a atenção. Algumas mudanças emblemáticas na estrutura institucional do MRE operadas por Bolsonaro não foram revertidas no governo Lula, como, a princípio, era de se esperar. Essa constatação reforça a conclusão de que, embora bastante intuitiva, a relação de causalidade entre mudanças de governo e mudanças de política externa nem sempre é linear e direta, havendo outras variáveis importantes capazes de condicionar a ocorrência das últimas. Seja como for, não restam dúvidas de que as mudanças examinadas neste artigo ajudam a desnudar, mais uma vez, a natureza da política externa enquanto política pública, que, como tal, é resultado da dinâmica das escolhas de governos, sobre as quais incidem as injunções da política doméstica caracterizadas por disputas, barganhas e acordos entre representantes de interesses diversos^[52].

Recebido para publicação em 12 de maio de 2023.

[52] Salomón, Mónica; Pinheiro, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: v. 56, n. 1, 2013, pp. 40-59; Milani, C. R. S.; Pinheiro, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro; v. 35, n. 1, 2013, pp. 11-41.

Em busca da retomada do protagonismo brasileiro na América do Sul: um balanço dos três primeiros meses do Governo Lula

**Fernanda Nanci
Gonçalves** **Introdução**

*Pesquisadora
NEAAPE*

**Ghaio
Nicodemos
Barbosa**

*Pesquisador
NEAAPE*

Nos estudos sobre regiões, o termo potência regional é utilizado, de modo geral, para fazer alusão a uma hierarquia de poder no sistema internacional, referindo-se a um país que é influente em uma determinada região. Para analisar as potências regionais, o professor Detlef Nolte^[1] sistematizou uma definição segundo a qual um país pode ser enquadrado nesta categoria se: (i) articula uma posição de liderança em uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente; (ii) possui os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; (iii) possui grande influência nas relações e nos resultados dos processos regionais; (iv) possui interdependência econômica, política e cultural na região; (v) influencia de forma significativa a delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região; (vi) exerce influência por meio de estruturas de governança regional; (vii) articula e define uma identidade e um projeto regional; (viii) provê bens coletivos para a região ou participa de forma significativa da provisão desses bens; (ix) influencia fortemente a definição da agenda de segurança regional; (x) tem uma posição de liderança reconhecida ou respeitada pelos demais atores regionais e extrarregionais; (xi) participa de fóruns inter-regionais e globais, representando não apenas seus interesses, mas também, ao menos de forma limitada, os interesses regionais. Destes, segundo o autor, os três primeiros pontos são imprescindíveis para o efetivo exercício do papel de potência regional, enquanto os demais são esperados para que o pretendente a esta posição possa exercê-la em relação aos demais países e através das instituições da ordem regional em que se insere.

[1] Nolte, Detlef. Regional Powers and regional governance. In: Godehardt, Nadine; Nabers, Dirk. Regional Powers and Regional Orders. Londres: Routledge, 2011

Embora não exista uma definição única e consensual, a proposta de Nolte (2011) consegue abranger diferentes aspectos que a literatura sugere como definidores das potências regionais, englobando fatores mais objetivos, como os recursos materiais, e subjetivos, como a disposição de assumir a liderança na região, a capacidade de exercê-la, além do reconhecimento do papel de líder pelos vizinhos. Em sua definição de potência regional, Nolte trata especificamente do exercício da liderança regional como um dos requisitos para que um país se enquadre enquanto potência regional, comparando as lideranças do Brasil frente a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), e a da Venezuela com a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)^[2].

Durante os governos anteriores de Lula da Silva (2003-2010), inúmeras pesquisas^[3] destacaram que o Brasil intensificou sua atuação enquanto uma potência regional, investindo na construção ideacional e institucional da América do Sul, por exemplo, por meio da Unasul e de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dos projetos inseridos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ou mesmo da intensificação da internacionalização das empresas brasileiras na sub-região. Assim, o país arcava com os custos de ser um *paymaster* da integração regional. Também foi destacado por diversos estudos^[4] a atuação ativa do governo Lula na construção de uma agenda de defesa na região com a instituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a busca por prover bens públicos através de ações de cooperação em âmbito regional, sendo a América do Sul o maior destino da cooperação brasileira para o exterior.

São inúmeros os exemplos de liderança regional ao longo desse período, embora a definição do Brasil como potência regional não seja incontestada na literatura ou por seus próprios vizinhos, como destacaram Carvalho e Gonçalves^[5]. Por outro lado, também são diversos os exemplos que os observadores atentos da política externa brasileira utilizaram para caracterizar o declínio da atuação do país como potência regional durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e, em especial, de Jair Bolsonaro (2019-2022). Sem dúvida, a combinação das condições do cenário externo com a complicação da situação econômica brasileira, resultante de fragilidades não enfrentadas no período dos governos de Lula, explicam, em parte, o menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa e em ter-

[2] Nolte, 2011, p.50.

[3] Por exemplo: Carvalho, Patricia; Gonçalves, Fernanda. Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. In: Carta Internacional, v.11, n.13, 2016. Wehner, Leslie. Roles and Actions of leadership: Brazil and the South American others. In: (Orgs.) Godehardt, Nadine; Nabers, Dirk. Regional Powers and Regional Orders. Londres: Routledge, 2011.

[4] Por exemplo, Battaglino, Jorge. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. In: (Orgs.) Riggiorizzi, Pia. Tussie, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America. Nova Iorque: Springer, 2012. Fuccille, Luis; Barreto, Lis; Gazzola, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o diálogo tardio. In: Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI, Belo Horizonte, jul., 2015.

[5] Op. cit.

mos regionais durante os governos de Rousseff. Mas, durante os governos Temer e Bolsonaro, a dimensão ideacional foi significativa, uma vez que a América do Sul foi deslocada das prioridades diplomáticas, tornando-se elemento secundário na inserção internacional do país. Em vista disso, foi baixa prioridade dada ao Mercosul e, em especial, às relações com o mais importante vizinho brasileiro, a Argentina no último governo.

O atual governo de Lula da Silva (2023 -) enfrenta e ainda enfrentará muitos desafios para reconstruir a imagem abalada do Brasil na região e no mundo. Contudo, após três meses de mandato, já é possível identificar diversos sinais de que existe uma real disposição da diplomacia brasileira de retomar o papel de potência regional no que tange tanto às dimensões materiais quanto subjetivas associadas a este papel. Este artigo busca sintetizar as iniciativas diplomáticas direcionadas para a América do Sul nos primeiros três meses de mandato de Lula, de forma a identificar como o novo governo vem conduzindo as relações sub-regionais e buscando reconquistar o protagonismo brasileiro na região.

Articulações com a região antes da posse oficial

Logo após o resultado das eleições brasileiras em 31 de outubro de 2022, o recém-eleito presidente Lula assumiu uma extensa agenda de compromissos internacionais, sinalizando as prioridades da política externa de seu terceiro mandato, com o apoio de uma equipe de transição multidisciplinar^[6]. Dois momentos foram emblemáticos antes da posse: a participação do presidente eleito na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP27) no Egito e as mobilizações para a indicação do novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Durante a sua participação na COP27, Lula reforçou a importância de uma mobilização regional conjunta entre os países amazônicos na proteção da biodiversidade da floresta tropical e deixou clara a intenção de realizar uma Cúpula dos Países Membros do Tratado de Cooperação Amazônica para discutir sobre temas sensíveis sob uma perspectiva de respeito à soberania dos Estados e de promoção de desenvolvimento sustentável^[7]. Manifestou ainda o interesse de sediar no Brasil a realização da COP30 em 2025, indicando a cidade de Belém, no estado do Pará, como possível anfitriã do evento.

[6] Figueiredo, Janaína. Política externa de Lula dará prioridade a organizações regionais, Amazônia e G20, sinaliza transição. In: O Globo, 27/11/2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/11/politica-externa-de-lula-priorizara-organizacoes-regionais-amazonia-e-g20-sinaliza-transicao.ghtml>. Acesso em: 09/04/2023.

[7] G1. Lula na COP 27: veja, ponto a ponto, os principais temas abordados no discurso do presidente eleito, 16/11/2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/lula-na-cop-27-veja-ponto-a-ponto-do-discurso-do-presidente-eleito.ghtml#amazonia>. Acesso em: 09/04/2023.

Com a recente vacância da presidência do BID, em setembro de 2022, o governo de Jair Bolsonaro enviou a candidatura do economista Ilan Goldfajn para o cargo. Apesar de objeções de alguns membros da equipe de transição, como do ex-ministro da Fazenda Guido Mantega, o grupo de trabalho de Economia iniciou um processo de mobilização para mostrar que o novo governo não faria objeções ao candidato brasileiro, o que favoreceu a retirada da candidatura argentina e garantiu a vitória de Goldfajn por mais de 80% dos votos dos sócios do banco^[8]. O banco é crucial para o financiamento de obras de infraestrutura na América Latina e Caribe, e uma boa relação entre o governo brasileiro e a organização possibilita pensar em objetivos regionais comuns. Assim, o Brasil terá a capacidade de articular junto aos demais países da região o financiamento de projetos estratégicos para a integração regional, proteção do meio ambiente e promoção de desenvolvimento social.

Três meses de ativismo diplomático na América do Sul

No que diz respeito à dimensão material, retomando a definição de Nolte^[9], não basta o país ser a maior economia ou força militar da região, pois é preciso arcar com os custos da integração regional. O que podemos notar nesses primeiros meses do governo Lula é que o Brasil está disposto a arcar com tais custos, conforme o presidente deixou evidente em sua viagem oficial à Argentina em janeiro. Em seu discurso de posse, o presidente brasileiro reforçou a importância de organismos regionais, a intenção de fortalecer o regionalismo e recuperar instituições esvaziadas, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)^[10].

Já em 5 de janeiro, em duas notas à imprensa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) anunciou o retorno do país ao Pacto Global para a Migração Segura^[11] e a CELAC^[12]. O retorno ao pacto migratório se insere em um contexto crônico de fluxos migratórios

[8] Uol. Ilan Goldfajn é eleito presidente do BID, 20/11/2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/11/20/ilan-goldfajn-presidente-bid.htm>. Acesso em: 09/04/2023.

[9] Op. Cit.

[10] Uol. Lula: Vamos retomar integração sul-americana com Mercosul e Unasul, 01/01/2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/01/01/lula-vamos-retomar-integracao-sul-americana-com-mercosul-e-unasul.htm>. Acesso em: 09/04/2023.

[11] MRE. Nota à Imprensa nº 4: Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, 05/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular. Acesso em: 09/04/2023.

[12] MRE. Nota à Imprensa nº 5: Retorno do Brasil à CELAC, 05/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-a-celac. Acesso em: 09/04/2023.

entre os países da América do Sul, principalmente com a crise de refugiados venezuelanos. Na segunda nota, o ministério destacou a necessidade de recompor o patrimônio diplomático do país e a reinserção ao convívio internacional, veiculando o compromisso do presidente Lula de comparecer a 7ª Cúpula da CELAC, agendada para 24 de janeiro, em Buenos Aires.

Apesar da dimensão material ser importante, até o momento, os sinais de maior disposição do resgate da atuação como potência regional na América do Sul se concentram na dimensão subjetiva, no que tange à busca pela demonstração de que o país está disposto a atuar e ser percebido pelos vizinhos como tal. Mantendo a tradição diplomática, rompida por Bolsonaro, Lula realizou a sua primeira visita oficial como presidente eleito à Argentina, numa clara demonstração da importância das relações bilaterais e da região na agenda diplomática brasileira. Ademais, no período em que esteve em solo argentino, participou da 7ª Cúpula da CELAC, como havia prometido, retornando ao bloco após a retirada do país em 2020 pelo governo de Bolsonaro. O retorno a todas as instâncias da CELAC demonstra claramente a disposição do governo brasileiro em retomar protagonismo na promoção da integração regional.

No encontro bilateral com o presidente Alberto Fernández, em reunião paralela durante a Cúpula da CELAC, o mandatário brasileiro declarou, à revelia das inúmeras críticas que recebeu da imprensa e de setores de oposição no campo doméstico, que o governo brasileiro voltará a financiar obras de infraestrutura nos países vizinhos por meio do BNDES. Os dois presidentes chegaram a negociar a participação brasileira na construção de um gasoduto na Argentina que chegaria ao sul do território nacional, auxiliando o Brasil a diminuir sua dependência do gás boliviano. Na ocasião, Lula afirmou que “os países maiores” têm que financiar obras nos países vizinhos. No mesmo encontro, o presidente brasileiro também foi alvo de críticas por discutir a possibilidade futura de uma moeda sul-americana comum, que seria utilizada para trocas comerciais^[13].

Na sequência, o presidente brasileiro seguiu para Montevideo, onde se encontrou com o presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou, com quem buscou alternativas para a pretensão uruguaia de estabelecer um tratado de livre comércio com a China, acordo que, se concretizado, poderá enfraquecer o Mercosul. Na ocasião, Lula buscou dissuadir Lacalle Pou do acordo em prol do fortalecimento do bloco mercosulino. Após o encontro entre Lula e Lacalle Pou, o brasileiro acenou que os países do Mercosul deveriam atuar em conjunto para destravar o acor-

[13] Diário do Comércio. Lula e Fernández defendem moeda comum sul-americana em artigo, 22/01/2023. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/economia/lula-e-fernandez-defendem-moeda-comum-sul-americana-em-artigo/>. Acesso em: 09/04/2023.

do comercial com a União Europeia e buscar condições de tratar uma abertura comercial com a China conjuntamente, preservando a institucionalidade e os avanços regionais propiciados pelo Mercosul^[14].

Na tentativa de se posicionar como um mediador, papel que tipicamente era assumido pela diplomacia brasileira e que se esvaziou no governo Bolsonaro, Lula também tratou do tema das negociações comerciais Mercosul-União Europeia diretamente com autoridades do continente europeu, como o chanceler alemão Olaf Scholz, quando este realizou visita ao Brasil em janeiro. Scholz, por sua vez, reconheceu o retorno da atuação ativa da diplomacia brasileira, ao afirmar que estava feliz “pelo Brasil estar de volta à cena mundial”^[15].

Outra clara sinalização do governo brasileiro para retomar seu papel de potência regional foi a proposta de retomada da Unasul. Quando de sua visita ao presidente Fernández na Argentina, Lula destacou a intenção de reconstruir a organização, além de fortalecer o Mercosul, com a presença da Bolívia. Na ocasião, Lula afirmou “o Brasil está de volta”. Em consonância com o prometido, o governo brasileiro oficializou o seu retorno à Unasul no dia 06 de abril, em um decreto publicado no Diário Oficial da União (DOU), estabelecendo que, a partir de 06 de maio, o país reintegraria o organismo^[16].

Atualmente, a Unasul conta apenas com Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela. O Peru foi suspenso em função da crise política no país e os demais integrantes suspenderam voluntariamente sua participação na organização em meio à crise venezuelana, às disputas ideológicas entre os governantes da região nos anos 2017 e 2018 e diante de desacordos sobre quais rumos a instituição deveria tomar. O presidente argentino Fernández anunciou que o seu país também retornará à instituição sul-americana, e a expectativa do governo brasileiro é de que, com lideranças da centro-esquerda no Chile (Gabriel Boric) e na Colômbia (Gustavo Petro), a Unasul possa ganhar um novo impulso no cenário atual.

Ressalta-se a posição do governo brasileiro de respeitar a autodeterminação de Cuba e da Venezuela e a posição de atuar como “construtor da paz”, segundo palavras do próprio presidente Lula. Em 19 de janeiro, o governo brasileiro iniciou processo para reabrir a embaixada

[14] Correio Braziliense. Lula no Uruguai: o que Brasil quer oferecer para impedir ‘destruição’ do Mercosul, 25/01/2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/01/5068715-lula-no-uruguai-o-que-brasil-quer-oferecer-para-impedir-destruicao-do-mercosul.html>. Acesso em: 09/04/2023.

[15] G1. Lula recebe chanceler da Alemanha, Olaf Scholz, em reunião em Brasília nesta segunda, 30/01/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/30/lula-recebe-chanceler-da-alemanha-olaf-scholz-em-reuniao-em-brasilia-nesta-segunda.ghtml>. Acesso em: 09/04/2023.

[16] Planalto. Governo Federal anuncia retorno do Brasil à Unasul, 07/04/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/governo-federal-anuncia-retorno-do-brasil-a-unasul>. Acesso em: 09/04/2023.

brasileira em Caracas e retomar o diálogo com o país vizinho^[17]. Ademais, houve o envio, em 09 de março, do assessor especial da Presidência da República, o ex-chanceler Celso Amorim, para mediar o diálogo entre o governo e a oposição venezuelana, com vistas a negociar a melhoria do ambiente político no país^[18]. A viagem, que repercutiu negativamente na mídia brasileira, por ter sido realizada em um arranjo discreto, foi a primeira reunião de alto nível entre representantes do atual governo com Nicolás Maduro.

Com efeito, potências regionais atuam como mediadoras, buscando influenciar os resultados dos processos regionais de forma a afastar ameaças extrarregionais. A busca por mediação de conflitos em países vizinhos, como a indicação da diplomata Glivânia Maria de Oliveira para a Mesa de Diálogos de Paz entre o governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN), realizada em fevereiro na Cidade do México, reforça a retomada de um ativismo brasileiro em processos de paz^[19].

Desde então, em diversas ocasiões, o governo brasileiro vem buscando marcar posição sobre o compromisso regional da política externa brasileira, baseada em noções de desenvolvimento conjunto e por perspectivas solidárias. A eleição de Jarbas Barbosa para a direção da Organização Panamericana de Saúde^[20], no fim de janeiro, e os posicio-

[17] MRE. Nota à Imprensa nº 17: Envio de missão diplomática brasileira a Caracas, 19/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/envio-de-missao-diplomatica-brasileira-a-caracas. Acesso em: 09/04/2023.

[18] Rouvenat, Fernanda; Abreu, Ricardo. Celso Amorim se reúne com Nicolás Maduro em viagem à Venezuela, In: G1, 09/03/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/09/celso-amorim-se-reune-com-nicolas-maduro-em-viagem-para-venezuela.ghtml>. Acesso em: 09/04/2023. Paraguassu, Lisandra. Celso Amorim chefia missão do Brasil para reabrir diálogo com governo e oposição na Venezuela. In: Uol: 09/03/2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2023/03/09/celso-amorim-chefia-missao-do-brasil-em-reuniao-com-nicolas-maduro.htm>. Acesso em: 09/04/2023.

[19] MRE. Nota à Imprensa nº 57: Designação de representante para a Mesa de Diálogos de Paz entre o Governo da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN), 14/02/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/designacao-de-representante-para-a-mesa-de-dialogos-de-paz-entre-o-governo-da-colombia-e-o-exercito-de-libertacao-nacional-eln. Acesso em: 09/04/2023.

[20] MRE. Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Saúde - Posse de Jarbas Barbosa como Diretor da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-a-imprensa-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-saude-posse-de-jarbas-barbosa-como-diretor-da-organizacao-pan-americana-de-saude-opas. Acesso em: 09/04/2023.

namentos do chanceler Mauro Vieira na Cúpula do G-20^[21] em março de 2023 e na XXVII Cúpula Iberoamericana^[22], também em março, evidenciam o esforço do governo Lula de ocupar todos os espaços possíveis de atuação regional, em um curto espaço de tempo.

Conclusão

Conforme demonstrado, o novo governo brasileiro acena para seu entorno regional com o compromisso que visa atingir interesses coletivos comuns, mas de forma ponderada, evitando concretizar decisões que aumentem muito as responsabilidades brasileiras com os países vizinhos, lidando com expectativas sobre a execução de grandes projetos. A reativação de organismos regionais como a Unasul e o fortalecimento de outros, como a CELAC e o Mercosul, é um passo comedido dentro das atuais capacidades do governo de atuar como indutor de desenvolvimento e disponibilizar bens públicos internacionais na região. Limitações orçamentárias e institucionais, somadas as dívidas acumuladas e encargos anuais com organizações internacionais, dificultam a assunção de compromissos onerosos aos cofres públicos antes da revogação do Teto de Gastos e da implementação do Novo Arcabouço Fiscal pelo Congresso Nacional. Coordenar estratégias com organizações regionais como o BID e a OPAS, que possuem orçamento próprio, pode dar tempo para que o Brasil reúna recursos através de sua própria economia, ou capte apoios extrarregionais para concretizar projetos mais robustos. A recente eleição da ex-presidenta Dilma Rousseff para o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, instituição que vem crescendo em importância desde sua criação, parece compor um amplo mosaico de uma política externa comprometida em ocupar o maior protagonismo internacional possível.

Ao mesmo tempo, o governo de Lula busca evitar fricções com países vizinhos em temas polêmicos, assegurando que a posição brasileira respeitará a soberania e a autodeterminação de seus vizinhos e, se possível, atuará como mediador, caso a ajuda brasileira seja solicitada. A busca por um papel de mediação em negociações de governos vizinhos com forças opositoras, como nos casos colombiano e venezuelano,

[21] MRE. Nota à Imprensa, nº 57: Participação do Ministro Mauro Vieira na reunião de Ministros de Relações Exteriores do G20 - Nova Délhi, Índia, 2/3/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-ministro-mauro-vieira-na-reuniao-de-ministros-de-relacoes-exteriores-do-g20-nova-delhi-india-2-3-2023. Acesso em: 09/04/2023.

[22] MRE. Intervenção do Ministro Mauro Vieira no segmento de Chefes de Estado e governo da XXVIII Cúpula Ibero-americana, na qual representou o Presidente Lula – São Domingos, 25 de março de 2023 — Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/intervencao-do-ministro-mauro-vieira-no-segmento-de-chefes-de-estado-e-governo-da-xxviii-cupula-ibero-americana-na-qual-representou-o-presidente-lula-2013-sao-domingos-25-de-marco-de-2023. Acesso em: 09/04/2023.

mostra que, mesmo sem a disponibilidade de recursos financeiros, a diplomacia brasileira se configura uma capacidade nacional a serviço da estabilidade regional. Esse papel, no entanto, também encontra limites, como o compromisso com a não-intervenção em assuntos domésticos na recente crise política no Peru, em que fica claro que o governo brasileiro manifesta prudência ao não tomar partido. Mesmo instado por líderes aliados do mesmo espectro ideológico na região, o Brasil não aderiu a uma posição crítica ao governo atual de Dina Boluarte, apesar da crise política que o país vizinho enfrenta e da repressão estatal contra opositores.

Ao retomarmos às definições de Detlef Nolte, observamos que o governo Lula se articula para recuperar as capacidades do Brasil enquanto potência regional, reassumindo o papel de liderança, reconstituindo capacidades materiais, organizacionais e ideológicas que possibilitem a projeção de poder e reinserindo o país como participante ativo dos processos regionais. O mote “O Brasil voltou”, repetido em mais de uma ocasião pelo governo brasileiro, busca ressaltar que o país pretende retornar à vanguarda de grandes projetos e iniciativas regionais, o que pode ser demonstrado pela celeridade com que recupera o protagonismo nas organizações regionais e busca resgatar projetos regionais importantes, como a Unasul e a Celac.

O mandato de Lula ainda está no início e ainda é cedo para identificarmos se, na prática, o país terá as capacidades materiais e a disposição necessária para arcar com os custos de ser um *paymaster* da integração regional e um ator protagonista no plano internacional, em um contexto doméstico e global distinto daquele que se apresentou para o então presidente e sua equipe governamental na primeira década dos anos 2000. Entretanto, até o momento, os sinais são claros, e todos ilustram a intenção de retomada do protagonismo brasileiro, tanto na região, como no resto do mundo.



Uma nova política externa para o meio-ambiente no Governo Lula? Evidências para o ambientalismo transversal nos 100 primeiros dias de governo

Guilherme Marques Campbell

Pesquisador
Neaape

Tomás Paixão Borges

Pesquisador
Neaape

Felipe Vidal Benvenuto Alberto

Pesquisador
Neaape

Introdução

Nos 100 primeiros dias do terceiro governo Lula, as ações voltadas para o fortalecimento das instituições de proteção do meio-ambiente e ampliação orçamentária das políticas ambientais contrastam fortemente com o desmonte promovido pelo governo Bolsonaro. Da criação de pastas inéditas para a gestão pública federal à restauração de medidas de fiscalização ao desmatamento, a reconstrução da política climática^[1] e ambiental constitui uma ampla reação à corrosão institucional promovida pelo Governo Federal nos últimos 4 anos^[2].

A tarefa é, de fato, hercúlea. Um relatório feito pela ONG Instituto Talanoa no fim de 2022 indicava a necessidade de revisão de mais de 400 atos do governo Bolsonaro que potencialmente prejudicavam a atuação de instituições públicas no combate à agenda climática e socioambiental^[3]. Se o mote do governo anterior era “confinar os am-

[1] Capelari, M. G. M.; Araújo, S. M. V. G. D.; Calmon, P. C. D. P.; Borinelli, B. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. In: Revista de Administração Pública, v. 54, n. 6, 2020, p. 1691-1710.

[2] De Oliveira Neto, B. L. Da lama ao caos: o retrocesso da política e liderança ambiental do Brasil sob o governo Bolsonaro. In: Novos Cadernos NAEA, v. 25, n. 2, 2022.

[3] Política por Inteiro. Reconstrução: 401 atos do Poder Executivo Federal (2019-2022) a serem revogados ou revisados para reconstituição da agenda climática e ambiental brasileira, 2022. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2022/10/Relatorio-Reconstrucao.pdf>. Acesso em: 12/05/2023.

bientalistas na Amazônia”^[4], a pauta da sustentabilidade ambiental é articulada e defendida por uma ampla gama de atores no novo governo. Não à toa, a temática se tornou presente nas atribuições de distintos ministérios do novo governo Lula-Alckmin (2023-2026). Em levantamento realizado em março de 2023, a sustentabilidade estava presente nas atribuições de 19 das 37 pastas, na forma de estruturas, programas ou competências^[5].

A articulação institucional em prol das políticas ambientais também se desdobra na atuação renovada de atores da política externa brasileira para recuperar o prestígio internacional do país. No plano de governo da coalizão Brasil da Esperança para as eleições presidenciais de 2022, a sustentabilidade já havia sido abordada como um dos eixos fundamentais para reconstruir o “respeito que o Brasil possuía em todo o mundo”^[6]. Dias após o resultado eleitoral, a participação do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva e da futura ministra do Meio-Ambiente, Marina Silva, na Conferência das Partes (COP) 27^[7], e a retomada do financiamento de países estrangeiros do Fundo Amazônia^[8] ofereciam indícios da importância que a pauta teria para a condução das relações internacionais do país.

Reconhecendo a entrada de novas instituições na implementação da política externa brasileira para o meio-ambiente e os diferentes constrangimentos de atores tradicionais em um contexto de reconstrução das políticas ambientais e ampla polarização política, o presente artigo busca refletir sobre a seguinte pergunta de pesquisa: como a política externa do governo Lula para o meio ambiente tem sido implementada por diferentes órgãos do Estado brasileiro, e em que medida essas implementações têm sido convergentes?

Com isto em mente, exploraremos a atuação internacional de três instituições tradicionalmente conectadas aos avanços em termos de política ambiental brasileira: a Presidência da República, o

[4] Em entrevista coletiva realizada em 05 de março de 2020, o ex-presidente Jair Bolsonaro afirmou que, se pudesse, “confinaria os ambientalistas na Amazônia, já que eles gostam tanto do meio-ambiente”. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/02/05/se-puder-confino-ambientalistas-na-amazonia-diz-bolsonaro.htm>. Acesso em: 15/04/2023.

[5] Instituto Talanoa. Chamado à transversalidade (2023-2026), 2023. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2023/03/transversalidade-agenda-climatica-2023-2026.pdf>. Acesso em: 14/04/2023.

[6] Alberto, F. V. B.; Motta, M.; Borges, T. P. A Política Externa Brasileira nos programas partidários das eleições presidenciais de 2022. In: Boletim NEAAPE, v. 6 n. 3, dez. 2022, p. 7-18.

[7] Uol. Lula é ovacionado “como uma estrela de rock” na COP27, diz imprensa francesa, 17/11/2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2022/11/17/lula-e-ovacionado-como-uma-estrela-de-rock-na-cop27-diz-imprensa-francesa.htm>. Acesso em: 15/04/2023.

[8] Chade, Jamil. Com Lula, Noruega retomará recursos para o Fundo Amazônia. In: Uol, 31/10/2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/10/31/com-lula-noruega-retomara-recursos-para-amazonia.htm>. Acesso em: 15/04/2023.

Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Meio Ambiente (mais recentemente, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA). A elas, também somaremos o recém-criado Ministério dos Povos Indígenas, que pode trazer reflexões importantes para entender as transformações do atual governo frente às gestões passadas. Para tal objetivo, a metodologia escolhida foi a análise de fontes primárias e secundárias sobre o tema, dando destaque a relatórios dos Ministérios, discursos dos principais atores envolvidos (em especial, os ministros e o presidente), artigos recentes sobre o tema e outros materiais encontrados ao longo da pesquisa.

A nossa hipótese é de que as instituições do Estado brasileiro têm implementado agendas de política externa para o meio-ambiente de maneira convergente, dando ênfase à tentativa de reconstruir o prestígio do país no cenário internacional. Neste sentido, buscamos ainda examinar a validade e os limites da avaliação da política externa do novo governo brasileiro no tema como um “ambientalismo transversal”^[9], termo utilizado por diversas coberturas especializadas e de grandes jornais do país^[10] em relação às ações tomadas nos 100 primeiros dias de governo^[11]. O conceito de transversalidade busca integrar diferentes áreas da gestão pública em torno de uma questão específica, promovendo a articulação e a coordenação entre distintas políticas. Nesse sentido, o ambientalismo transversal deve abordar agendas como a contextualização crítica, as conexões entre questões sociais, econômicas e ambientais locais e/ou globais, o uso sustentável de recursos e a participação em processos comunitários de promoção da sustentabilidade^[12].

33

O artigo estará dividido em 5 seções distintas. Na primeira, avaliamos as principais ações realizadas pela Presidência da República, dando ênfase à retomada da diplomacia presidencial para o meio-ambiente no governo atual. Na segunda e na terceira, debatemos a implementação da política externa para o meio-ambiente respectivamente no Ministério do Meio Ambiente e no Itamaraty. Na penúltima, abordamos as ações iniciais do Ministério dos Povos Originários, que se conecta às pautas desenvolvidas por outros

[9] Palandi, Mariana; Novaes, Felipe. 100 dias de governo Lula: Agenda ambiental busca a transversalidade. In: Veja, 10/04/2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/100-dias-de-governo-lula-agenda-ambiental-busca-a-transversalidade>. Acesso em: 15/04/2023.

[10] Oliveira, Elizabeth. Do desmonte à reconstrução, a agenda ambiental em cem dias do governo Lula. In: O Eco, 10/04/2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/do-desmonte-a-reconstrucao-a-agenda-ambiental-em-cem-dias-do-governo-lula/>. Acesso em: 15/04/2023.

[11] O Estado de São Paulo. Um mergulho na reconstrução transversal da pauta ambiental do governo federal, 04/04/2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/um-mergulho-na-reconstrucao-transversal-da-pauta-ambiental-no-governo-federal/>. Acesso em: 15/04/2023.

[12] Rekalde-Rodríguez, Itziar; Gil-Molina, Pilar; Cruz-Iglesias, Esther. The IraunIK and IraunIR and Questionnaires: Assessment of Transversal Competencies for Sustainability. In: Journal of Teacher Education for Sustainability, v. 23, n. 1, 2021, p. 22-40.

Ministérios similares na América Latina. Por fim, apresentamos as considerações finais, repercutindo os principais resultados do trabalho e refletindo sobre a existência de um ambientalismo transversal no terceiro governo Lula.

A Diplomacia Presidencial para o Meio-Ambiente

Os oito anos de governo Lula foram marcados pelo crescimento da presidencialização da política externa^[13]. A diplomacia presidencial, em especial, foi reconhecida como um dos marcos para a política externa ativa e altiva dos governos Lula, centrada na construção de uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo, o respeito à soberania das nações, à paz, à inclusão social e à sustentabilidade ambiental. Os 100 dias de governo Lula indicam a continuidade desta tendência, tendo em vista a intensa agenda internacional do chefe do Executivo do país no início de seu mandato.

A diplomacia presidencial de Lula, de fato, inicia-se antes mesmo da posse em 1º de janeiro de 2023. Com as diversas críticas internacionais à atuação ambiental do governo Bolsonaro e constante abdicação de representar diretamente o Brasil em eventos do clima, coube ao novo mandatário ocupar o espaço de principal representante brasileiro na COP27^[14]. Sob convite do governador do Pará, Helder Barbalho, e do presidente do Egito, Abdel Fatah al-Sissi, Lula compareceu à conferência com o objetivo de reverter a imagem internacional do país no âmbito climático e inaugurar a retomada do protagonismo do país no tema da sustentabilidade. No âmbito da política externa, o discurso do futuro presidente se centrou em três eixos, sendo estes a tradicional defesa de um multilateralismo renovado a partir da inserção de novos *players* no cenário global, o oferecimento do país para sediar a COP 30 e a formação ou retomada de instituições para o combate à fome (Aliança Mundial pela Segurança Alimentar) e cooperação amazônica (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica). Além disso, cobrou dos países mais ricos o financiamento da transição energética para os países mais pobres e anunciou a criação do Ministério dos Povos Originários em 2023, quando assumiria o governo^[15].

Talvez mais reveladora que o discurso foi a estratégia usada pelos assessores do ex-presidente para fortalecer a imagem internacional do país. Poucos dias antes de sua chegada ao evento, Lula

[13] Lima, M. R. S. de.; Duarte, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. In: Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ: v.8, n. 9, 2013, p. 1-24.

[14] Alegretti, Laís. Lula 'toma posse' no exterior em meio a vácuo deixado por Bolsonaro. In: BBC News Brasil, 18/11/2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63649594>. Acesso em 14 de abril de 2023.

[15] G1. Íntegra do discurso de Lula na COP27, 16/11/2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml>. Acesso em: 15/04/2023.

enviou vários nomes de reconhecido prestígio no tema para reforçar a prioridade do futuro governo brasileiro aos atores internacionais, como as ex-ministras do Meio Ambiente, Izabella Teixeira e Marina Silva. A elas, somaram-se convites ao futuro presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Aloizio Mercadante, ao ministro da Economia, Fernando Haddad, ao assessor especial da Presidência para assuntos internacionais, Celso Amorim, e à ministra do Planejamento, Simone Tebet^[16]. A mensagem era clara: a pauta ambiental será prioridade para diferentes pastas do governo Lula. Não à toa, na ocasião, Lula se reuniu com John Kerry, Enviado Presidencial Especial para o Clima dos Estados Unidos, e com o chefe de política climática da União Europeia (UE), Frans Timmermans, além de outros encontros bilaterais^[17] que receberam ampla cobertura internacional^[18]. Dias mais tarde, também se encontraria com o Presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, e o presidente de Moçambique, Filipe Nyusi, mas sem referências ao debate socioambiental divulgadas na grande mídia^[19].

O discurso e a estratégia de Lula na COP27 condizem com as principais ações tomadas pela Presidência da República a partir de 1º de janeiro. Logo no primeiro dia de mandato, o governo anunciou a retomada do Fundo Amazônia, que tem por objetivo a captação de doações externas para investimentos não-reembolsáveis, destinados à prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como à promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. O anúncio foi seguido do compromisso do governo da Alemanha e da Noruega de contribuírem para o fundo, além do início das negociações com outros países, tais como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos^[20]. Nos meses seguintes, foi anunciado o interesse de outros financiadores internacionais para os projetos do Fundo, entre eles a

[16] Convém frisar que, à época, nem todos os cargos dos futuros ministros estavam decididos. Um dos casos mais emblemáticos era o da senadora e ex-candidata à Presidência, Simone Tebet, que originalmente teria sido sondada pelo presidente para assumir o Ministério do Meio-Ambiente.

[17] Spring, Jake; Paraguassu, Lisandra. 'Brazil is back' at COP27 as Lula meets US, Chinese climate envoys. In: Reuters, 15/11/2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/cop/brazil-is-back-climate-helm-lula-arrives-egypt-cop27-2022-11-15/>. Acesso em: 15/04/2023.

[18] Correio Braziliense. Representante dos EUA elogia Lula após encontro na COP27, 17/11/2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/11/5052400-representante-dos-eua-elogia-lula-apos-encontro-na-cop27.html>. Acesso em: 15/04/2023.

[19] Plácido, Giovana, et. al. A pauta ambiental nos 100 dias do novo governo Lula. In: Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil. Disponível em: <https://opeb.org/2023/04/04/a-pauta-ambiental-nos-100-dias-do-novo-governo-lula/>. Acesso em: 15/04/2023.

[20] Portela, M. E. Com Lula, países sinalizam retomada de doações para Fundo Amazônia. In: Mertropolis, 04/01/2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/meio-ambiente-brasil/com-lula-paises-sinalizam-retomada-de-doacoes-para-fundo-amazonia>. Acesso em: 15/04/2023.

Espanha, a França e a UE^[21].

Durante os 100 primeiros dias de governo, o presidente fez três viagens internacionais, sendo duas delas para a América Latina (Argentina e Uruguai) e outra para os Estados Unidos. Na primeira destas, participou da Cúpula da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), que marcou o retorno do Brasil à instituição após saída em 2020. Em seu discurso na instituição latino-americana, o presidente reafirmou o protagonismo do país na região e o anúncio feito na COP27 de convocação da Cúpula dos Países Amazônicos nos meses seguintes. Três meses após o anúncio, a visita do ex-chanceler e atual assessor especial da Presidência, Celso Amorim, à Venezuela, ratificou uma data para o evento. A cúpula ocorrerá inicialmente em agosto, com os chefes de Estado dos 8 países amazônicos - Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana, Guiana Francesa e Equador - e outros representantes convidados, entre eles o já citado John Kerry^[22].

A visita aos Estados Unidos, realizada em fevereiro de 2023, também trouxe avanços para a política externa brasileira para o meio-ambiente. Sobre a temática, o encontro com o presidente estadunidense Joe Biden teve como um dos principais focos o debate sobre o investimento do Congresso americano no Fundo Amazônia e o restabelecimento da cooperação entre os dois países no combate às mudanças climáticas. Mesmo que não tenha havido a assinatura de novos acordos entre os dois países, a declaração conjunta indicou a retomada do Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-EUA sobre Mudança do Clima (GTMC) e no aceno dos EUA para investir no Fundo Amazônia^[23]. Como veremos nas seções seguintes, as negociações continuaram entre o governo estadunidense e ministérios do governo brasileiro, entre eles o Ministério do Meio-Ambiente e Proteção do Clima e o Ministério dos Povos Originários.

Nota-se, portanto, que os 100 primeiros dias da Presidência da República foram bastante focados na recuperação da imagem internacional do Brasil. Se o uso do *soft power* presidencial na área climática foi uma tônica do período, também vemos que muitas instituições participaram ativamente da formação da política externa brasileira para o meio-ambiente. A seguir, exploramos com mais detalhes a atuação de uma das mais importantes destas pastas, dando ênfase no uso do

[21] Gandra, Alana. Fundo Amazônia recebe R\$ 3,3 bilhões em doações. In: Agência Brasil, 15/02/2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/fundo-amazonia-tem-r-33-bilhoes-em-doacoes-informamercadante>. Acesso em: 15/04/2023.

[22] Paraguassu, Lisandra. Brasil propõe cúpula de países amazônicos em agosto para coordenar ação global contra mudanças climáticas. In: Uol, 06/04/2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2023/04/06/brasil-propoe-cupula-de-paises-amazonicos-em-agosto-para-coordenar-acao-global-contra-mudancas-climaticas.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2023.

[23] Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil. Declaração conjunta da reunião entre os presidentes Lula e Biden. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/declaracao-conjunta-da-reuniao-entre-os-presidentes-lula-e-biden/>. Acesso em: 15/04/2023.

prestígio internacional de sua mandatária, Marina Silva: o Ministério do Meio-Ambiente.

A Reaproximação entre o Governo Brasileiro e a Agenda Ambiental: O Ministério do Meio Ambiente e o Prestígio de Marina Silva

Durante o governo Bolsonaro, um dos principais ministérios afetados pela gestão reacionária foi o Ministério do Meio-Ambiente. Responsável pela condução das políticas ambientais e de sustentabilidade do país, a instituição foi marcada pelo número acentuado nas taxas de desmatamento da Amazônia, afrouxamento da fiscalização a crimes ambientais e escândalos de envolvimento do ministro Ricardo Salles com grileiros. Não à toa, já durante as eleições presidenciais de 2022, passos importantes foram dados em direção ao que se tornaria a nova pasta. Entre os temas que, em grande medida, guiaram a renovação e fortalecimento da instituição nos 100 dias de mandato estavam o restabelecimento orçamentário e de pessoal nos órgãos do Ministério, o combate à mineração ilegal, o combate ao desmatamento e a reinserção do país como uma referência internacional no tema da sustentabilidade.

Uma figura que é indispensável para se pensar qualquer processo de avanço e mudança dentro da pasta é a da nova ministra do MMA, Marina Silva. Existem dois fatores que devem ser considerados sobre a nomeação de Marina e que são fundamentais para a concretude da política de reconstrução ambiental e climática do atual governo. Em primeiro lugar, devemos considerar o contexto prévio de divergência política entre Lula e Marina que acarretou o afastamento da então Ministra do Meio Ambiente do cargo em 2008. Entre as causas, destaca-se especialmente um forte desencontro entre a atuação de distintos ministérios do governo e da Presidência na política ambiental e as ações de governo sugeridas pela ministra^[24]. Em segundo lugar, deve-se considerar a representação e reconhecimento de Marina Silva no ativismo ambiental brasileiro e internacional. Como afirma Liszt Vieira^[25], qualquer outro nome que não fosse o de Marina Silva para o Ministério se limitaria à burocracia ambiental. Ou seja, o caráter de uma liderança transformacional^[26] – que Marina Silva representa hoje dentro do cenário nacional – é o ponto de virada para se pensar nos

[24] Medeiros, David. Marina Silva tem histórico de mágoas contra o PT de Lula; entenda. In: O Estado de São Paulo, 12/09/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/marina-silva-tem-historico-de-magoas-contra-o-pt-de-lula-entenda/>. Acesso em: 16/04/2023.

[25] Vieira, Liszt. Marina Silva e a ressurreição do meio ambiente. In: CartaCapital, 29/12/2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/marina-silva-e-a-ressurreicao-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 16/04/2023.

[26] Para uma compreensão mais aprofundada do conceito de liderança transformacional, recomendamos a leitura das obras *Leadership*, de Burns (2012), e *Transformational Leadership: A Response to Critiques*, de Bass e Avolio (1993), que discutem a teoria e os componentes da liderança transformacional, além de suas aplicações em diversas áreas, incluindo a agenda ambiental.

grandes avanços na área do meio-ambiente nos primeiros 100 dias de mandato.

Dentro de alguns dos grandes temas levantados por Lula ainda durante sua campanha e como consta no Relatório Final do gabinete de transição governamental^[27], o atual governo tem como principal objetivo reconstruir, tanto em aspecto material quanto de imagem, os danos causados pelo governo Bolsonaro na área ambiental. O esvaziamento de pastas e a aglutinação de responsabilidades, fruto do desmonte institucional do governo anterior, fragilizou de forma sistêmica a capacidade de agência e fiscalização das políticas ambientais nacionais por parte do MMA.

O governo Bolsonaro deixou de exercer seu papel principal nas discussões internacionais relacionadas às questões ambientais, incluindo as mudanças climáticas, a proteção das florestas e dos oceanos, a defesa da biodiversidade, a participação das comunidades indígenas e tradicionais, o uso sustentável dos recursos hídricos e da energia, a importância da Amazônia, e redução das emissões de carbono nas cadeias produtivas em prol do lucro dentro do agronegócio e da exploração de recursos naturais. Tal argumento tem sido o marco orientador das ações do MMA para a retomada do país a uma posição de destaque e reconhecimento na esfera global dos debates sobre temas socioambientais.

38

Todo esse processo já é passível de observação nas estratégias de consolidação de uma agenda de política externa ressignificada do próprio MMA, que, em sua grande maioria, são avanços encabeçados diretamente pela própria Marina Silva. Em fevereiro de 2023, Marina Silva, o vice-presidente da República, Geraldo Alckmin e demais autoridades públicas nacionais receberam no Brasil o enviado especial dos Estados Unidos para o clima, John Kerry^[28]. O encontro abordou questões centrais de reaproximação e consolidação de estratégias de contribuição dos EUA para as iniciativas nacionais de preservação das florestas.

Por fim, o discurso de Marina Silva no Fórum Econômico Mundial, em Davos^[29], sublinha muito bem o que se tornou prioridade na

[27] Gabinete de Transição Governamental. Relatório Final, 2022. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>. Acesso em: 14/04/2023.

[28] MRE. Nota à Imprensa, nº 72: Visita ao Brasil do Enviado Especial do Presidente dos EUA para o Clima, John Kerry, 27/02/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-enviado-especial-do-presidente-dos-eua-para-o-clima-john-kerry. Acesso em: 17/04/2023.

[29] Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Marina Silva reforça o compromisso do Brasil com a proteção da Amazônia, 20/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/marina-silva-reforca-o-compromisso-do-brasil-com-a-protecao-da-amazonia-1>. Acesso em: 17/04/2023.

atual gestão do MMA: a proteção da Amazônia deve estar aliada ao fortalecimento de parcerias estratégicas não só com os países que compartilham o bioma com o Brasil, mas também com aqueles que acreditam na capacidade do país de retomar um espaço de protagonismo dentro do debate ambiental e climático. O mesmo eixo também estará presente nas ações do Ministério das Relações Exteriores, como veremos a seguir.

O Ministério das Relações Exteriores: Novas Velhas Credenciais

A retomada do protagonismo internacional do Brasil tem sido, e tudo indica que continuará sendo, o principal tema deste primeiro 100 dias de governo dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Como vimos anteriormente, a agenda ambiental tomou os holofotes das declarações de política externa em relação às mudanças climáticas, controle de desmatamento e transição energética de baixo carbono. O relatório final da transição de governo é bastante incisivo em relação ao legado que o governo anterior deixou no sistema internacional: um Brasil sem protagonismo, negacionista, distante do combate à pandemia, que desmerece os direitos humanos e que se tornou um fator de instabilidade na América Latina devido a sua postura. Ao se distanciar de questões estratégicas de negociação e desistir de liderar agendas internacionais que se relacionam diretamente com os interesses de desenvolvimento nacional, como o direito à saúde, alimentação adequada, igualdade de gênero e raça, e conservação dos biomas nacionais, Bolsonaro alinhou o desmonte das políticas públicas ambientais e sociais com o isolamento do Brasil dentro desses temas.

39

Algumas ações podem ser mapeadas na tentativa de observar tal processo de reconstrução de uma imagem mais presente e responsável do Brasil no atual mandato. Ainda nos primeiros 30 dias de mandato, o chanceler federal da Alemanha, Olaf Scholz, visitou o Brasil sob liderança da delegação de Robert Habeck, ministro da economia e ação climática^[30]. Os grandes temas debatidos durante essa nova etapa do MRE em relação às agendas de meio ambiente têm se concentrado em parcerias estratégicas sobre transição energética e mudança do clima, com foco especial na reaproximação das negociações no marco do Fundo Amazônia. A Alemanha tem sinalizado positivamente para esse reencontro de interesses, visto que, ainda em janeiro, o presidente alemão Frank-Walter Steinmeier anunciou a liberação de € 35 mi para o Fundo Amazônia^[31], uma das principais fontes de financiamento contra o desmatamento do bioma dentro do governo Lula. Como já

[30] Planalto. Comunicado Conjunto: Visita ao Brasil do Chanceler Federal da Alemanha, Olaf Scholz, 30/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/notas-oficiais/2023/visita-ao-brasil-do-chanceler-federal-da-alemanha-olaf-scholz>. Acesso em: 17 de abril de 2023.

[31] Kroll, Katharina. Na Amazônia, presidente alemão reforça apoio ao Brasil. In: DW, 04/01/2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/na-amazonia-presidente-alemão-reforça-apoio-ao-brasil/a-64278926>. Acesso em: 17/04/2023.

assinalado em seção anterior do artigo, a Noruega também investiu de maneira significativa no Fundo.

Ainda sobre as visitas oficiais de representantes estrangeiros ao país, a vinda da ministra da Europa e dos negócios estrangeiros da França, Catherine Colonna, buscou revitalizar as relações franco-brasileiras, fortemente abaladas durante o governo Bolsonaro^[32]. Um dos temas que foram discutidos durante o encontro foi a retomada tradicional do protagonismo brasileiro nos debates sobre meio-ambiente no sistema internacional, assim como o papel fundamental dos regimes climáticos, como o Acordo de Paris, para se pautar temas como o financiamento climático a países em desenvolvimento. Outro evento que demonstra como o MMA e MRE tem trabalhado de forma mais colaborativa foi o envio da missão humanitária^[33] ao Chile diante dos incêndios florestais^[34] em algumas regiões do país, organizada em uma ação interministerial envolvendo os dois ministérios em parceria com o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Os discursos têm sido proferidos de forma mais harmônica nos ministérios como um todo. O atual embaixador do MRE, Mauro Vieira, afirmou que o Brasil “está de volta ao cenário internacional”^[35] e que não ficará mais atrelado a uma gestão limitante vista no governo anterior. Tal altivez nos discursos sobre a reinserção no cenário internacional também foi vista ainda em 2022 durante as falas dos representantes brasileiros na COP27, em que foi pautada a impossibilidade de se pensar segurança climática sem se falar de uma Amazônia protegida. Esses fatores são um exemplo de como a transversalidade da pauta ambiental se projeta dentro das múltiplas frentes de construção de governança do Brasil no mundo.

[32] MRE. Declaração à imprensa do Ministro de Estado, Embaixador Mauro Vieira, por ocasião da visita oficial ao Brasil da Ministra da Europa e dos Negócios Estrangeiros da França, Catherine Colonna - Brasília, 8 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/declaracao-imprensa-do-ministro-de-estado-embaixador-mauro-vieira-na-visita-da-ministra-da-europa-e-dos-negocios-estrangeiros-da-franca-catherine-colonna-brasilia-8-de-fevereiro-de-2023>. Acesso em: 17/04/2023.

[33] MRE. Nota à Imprensa nº 52: Envio de ajuda humanitária ao Chile, 09/02/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/envio-de-ajuda-humanitaria-ao-chile. Acesso em: 17/04/2023.

[34] Morland, Sarah. Incêndios florestais no Chile avançam e destroem centenas de casas; Brasil envia ajuda. In: CNN, 08/02/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/incendios-florestais-no-chile-avancam-e-destroem-centenas-de-casas-brasil-envia-ajuda/>. Acesso em: 17/04/2023.

[35] Moreira, Rudá. Ao assumir Itamaraty, Mauro Vieira diz que “Brasil está de volta” ao cenário internacional. In: CNN, 02/01/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ao-assumir-itamaraty-mauro-vieira-diz-que-brasil-esta-de-volta-ao-cenario-internacional/>. Acesso em: 17/04/2023.

Entre outros processos burocráticos que servem à reconstrução institucional do MRE como agente promovedor de agendas de sustentabilidade e de clima, destaca-se também a nomeação, por parte Itamaraty, do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado como Embaixador Extraordinário para Mudanças Climáticas. Além disso, a criação de uma nova estrutura organizacional do Ministério, estabelecida em 1º de janeiro pelo Decreto nº 11.357^[36], reforça a prioridade dada à agenda do meio-ambiente e clima pelo novo governo. No alcance deste decreto, instituíram-se a Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente e, dentro dela, o Departamento de Clima, com o objetivo de desenvolver propostas de diretrizes de política externa relacionadas a questões de mudança do clima, bem como coordenar, monitorar e sugerir estratégias em reuniões, conferências, organismos, negociações, fóruns e regimes bilaterais, regionais e multilaterais relacionados à mudança do clima e financiamento externo no tema.

O Ministério dos Povos Indígenas: Uma Nova Frente na Luta pela Proteção Ambiental

Segundo dados fornecidos pela recém-eleita deputada federal Célia Xakriabá (PSOL-MG)^[37], os territórios habitados por povos originários representam 80% da diversidade preservada em todo o planeta. Considerando este um fator fundamental para a contenção das mudanças climáticas, o pioneiro Ministério dos Povos Indígenas exerce um diálogo indiscutível com a temática ambiental, ao passo que apenas 1% da sociedade brasileira autodeclara hoje como pertencente a essa minoria. Um dos principais fatores que explicam essa baixa densidade populacional é o avanço ilegal do desmatamento e do garimpo, crescente de maneira exponencial nos últimos anos. Tal quesito foi também lembrado pela deputada ao citar o que chamou de ecocídio contra o povo Yanomami, pois teria extrapolado a morte de indivíduos e levado a devastação a níveis de perda da ancestralidade e desapropriação do pertencimento à terra.

O ineditismo do tratamento dado pelo novo governo a essa área não parou na criação de uma pasta dedicada exclusivamente aos povos originários. A enfermeira e deputada federal Sônia Guajajara (PSOL-SP) foi a escolhida para assumir o cargo, cercado-se de figuras relevantes no ativismo do setor. As reformas também chegaram à Fundação Nacional do Índio (Funai) — órgão indigenista oficial responsável pela promoção e proteção aos direitos dos povos indígenas de todo Brasil —, que agora é presidida pela advogada e ex-deputada federal Joenia Wapichana (REDE-RR).

[36] Presidência da República. Decreto nº 11.357, de 1º de Janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.357-de-1-de-janeiro-de-2023-455354041>. Acesso em: 16/04/2023.

[37] Sardi, M. A. Deputada Célia Xakriabá ressalta que os povos indígenas protegem 80% da diversidade ambiental do planeta. In: Rádio Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/937607-deputada-celia-xakriaba-ressalta-que-os-povos-indigenas-protectem-80-da-diversidade-ambiental-do-planeta/>. Acesso em: 16/04/2023.

Manifestando abertamente a relevância dessa temática para a política externa brasileira, Marina Silva mencionou, em Davos, as ameaças aos povos indígenas no Brasil, tratando os sucessivos casos como inaceitáveis e ameaças tão grandes ao meio ambiente quanto outros meios de ataque à natureza. A ministra chegou a enfatizar dados recentes que indicam que “de cada 10 crianças yanomami, 4 estão contaminadas por mercúrio” e isso seria “uma vergonha para o país a nível mundial”, não se tratando apenas de uma questão de mudança de imagem, mas implementar mudanças práticas^[38].

Em coordenação com os três principais entes dessa coalizão — os ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas e a Funai — Joenia Wapichana tem liderado de perto debates acerca da gestão ambiental em territórios povoados por povos originários, contando com a presença de líderes locais e buscando fortalecer a atuação de agentes nativos^[39]. Para além de verbas federais^[40], tais iniciativas têm buscado também subsídios estrangeiros para implementação dos mais diversos projetos de preservação, uma vez que o tema das mudanças climáticas é hoje um dos maiores motores de investimento pelo mundo.

Considerações Finais

42

No presente artigo, buscamos avaliar como a política externa do governo Lula para o meio ambiente tem sido implementada por diferentes órgãos do Estado brasileiro nos 100 primeiros dias de governo. De maneira geral, um eixo que percorre as ações de distintos ministérios do país no início do governo Lula tem sido a tentativa de reconstruir o prestígio do país no cenário internacional a partir de uma ampla agenda de viagens internacionais por parte dos ministros e secretários. Em uma segunda chave de renovação frente à condução dos negócios internacionais do governo Bolsonaro, a criação de novas pastas para tratar da temática climática e ambiental tem auxiliado a formação de políticas específicas para a área. Por fim, respondendo a uma das hipóteses levantadas no artigo, nota-se que a pauta ambiental passou a ser tratada como um tema transversal pelo governo federal.

[38] Política Por Inteiro. Ministério dos Povos Indígenas – tirando 500 anos de atraso, 20/01/2023. Disponível em: <https://politicaporinteiro.org/2023/01/20/ministerio-dos-povos-indigenas-tirando-500-anos-de-atraso/>. Acesso em: 16/04/2023.

[39] Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Joenia Wapichana e líderes indígenas de Rondônia debatem projetos de gestão ambiental, 14/04/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/joenia-wapichana-e-lideres-indigenas-de-rondonia-debatem-projetos-de-gestao-ambiental>. Acesso em: 16/04/2023.

[40] Agência Senado. Medida provisória libera dinheiro para proteção de povos indígenas, In: Senado Notícias, 04/04/2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/04/medida-provisoria-libera-dinheiro-para-protecao-de-povos-indigenas>. Acesso em: 16/04/2023.

Tais resultados puderam ser observados nas 4 instituições analisadas. No caso da Presidência da República, os 100 primeiros dias foram bastante focados na recuperação da imagem internacional do Brasil. Logo após a conclusão das eleições, a participação de Lula e diversos ministros na COP27 já dava fortes indícios para a centralidade do uso da diplomacia presidencial na política externa brasileira para o meio-ambiente. Após anos de desmonte da política ambiental brasileira, as três viagens de Lula para Argentina, Uruguai e Estados Unidos, somadas às visitas à China, Emirados Árabes e Portugal, resultaram em uma amplitude de acordos nas áreas de combate ao desmatamento, cooperação entre os países amazônicos, combate à fome e, sobretudo, na recuperação do financiamento de países mais ricos para o Fundo Amazônia.

Outra questão fundamental foi a reestruturação do MMA como ator engajado na reconstrução das credenciais de protagonismo no cenário internacional. Assim como ocorreu no caso presidencial, a nomeação de uma figura bastante conhecida no cenário das negociações climáticas globais, a ministra Marina Silva, foi fundamental para a retomada da credibilidade internacional do país no tema do meio-ambiente. A reestruturação da pasta tem buscado reverter o desmonte ambiental, retomando e redefinindo prioridades sobre o papel nacional dentro da agenda em todas as pastas do governo e dando base para relações cada vez mais interministeriais. Isso tem sido feito, em grande medida, a partir de sistematizações claras do papel colaborativo das instituições dentro da estrutura do país. A própria coesão entre o MRE e o MMA não é mera contingência: nos 100 primeiros dias de governo, em distintos momentos, ambos os Ministérios demonstraram forte alinhamento internos para negociar e alavancar investimentos com atores estratégicos como os EUA^[41]. A transversalidade da temática ambiental se configura, hoje, como fundamental para compreender a capacidade de projeção e agência dos Ministérios dentro da estratégia ambiental do governo Lula.

Por fim, a criação do Ministério dos Povos Indígenas é um marco histórico na luta pelos direitos dos povos originários no Brasil. A importância da proteção dos povos indígenas e da preservação de suas terras, cultura e identidade são marcos orientadores da nova postura nacional para com a biodiversidade. Do ponto de vista mais pragmático, o protagonismo inédito dado aos maiores protetores dos biomas nacionais revelam a intenção de um esforço conjunto para recuperação da credibilidade dos órgãos competentes perante a comunidade internacional. A novidade que o Ministério representa, além de ser um agente, que em sua origem perpassa toda a discussão sobre proteção dos biomas naturais, indica um caminho muito interessante para futuras possibilidades de negociação dentro do âmbito climático, mudando os rumos da política externa brasileira.

Recebido para publicação em 09 de maio de 2023.

[41] Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. EUA anunciam intenção de apoiar Fundo Amazônia, 13/02/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/EUA-anunciam-intencao-de-apoiar-Fundo-Amazonia>. Acesso em: 17/04/2023.

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.

