

# BOLETIM NEAAPE

v.07 n.02 - ago. 2023



**BOLETIM NEAAPE**  
**ISSN 2594-6935**

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

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

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

**CORPO EDITORIAL**

**Conselho Editorial**

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

**Editor Executivo**

Eduardo Morrot Coelho Madureira

**Editora Adjunta**

Stephanie Braun Clemente

**Editoria de Redação**

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



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



# SUMÁRIO

**4**

## **Editorial**

Eduardo Morrot Coelho Madureira

**6**

## **A política externa do terceiro governo Lula na encruzilhada entre o agronegócio e o meio ambiente**

Fernanda Nanci Gonçalves

Eduardo Morrot Coelho Madureira

**16**

## **O outro lado do “jogo bonito”: a interseção entre racismo, futebol, política e diplomacia à luz do caso Vinicius Jr.**

Nathalia de Oliveira Tavares

Felipe Vidal Benvenuto Alberto

**28**

## **A política externa brasileira e os direitos LGBTI+**

Guilherme France

Juliana Pinto

## EDITORIAL

# O desenrolar da política externa do terceiro governo Lula

*Eduardo Morrot Coelho Madureira<sup>1</sup>*

Passado o período inicial do novo governo, marcado por grande euforia e céleres transformações na política externa brasileira, a diplomacia brasileira é testada agora em seu estado de rotina, estando em questão sua capacidade de sustentar as mudanças profundas preconizadas pela nova gestão. O entusiasmo cede espaço às críticas, interesses particulares buscam seu lugar dentro das novas diretrizes e a impetuosidade se abranda em um jogo de avanços e retrocessos. A lua de mel com o ocidente é interrompida. A posição assertiva brasileira sobre a Guerra da Ucrânia, crítica ao envio de armas e às sanções unilaterais, desagradou aos Estados Unidos. As imposições ambientais geram atritos nas relações com a União Europeia e dificultam a assinatura do Acordo Mercosul-UE.

Ainda assim, a nova configuração da política externa brasileira avança. Como que lutando pelo seu espaço no tabuleiro internacional, o novo presidente vem realizando uma intensa agenda de cúpulas internacionais. Em maio, Lula foi a Tóquio participar do G7, sendo a primeira vez desde 2009 que um presidente brasileiro é convidado para a cúpula que reúne os líderes do que, ao menos até o início deste século, eram os sete países mais industrializados do planeta. Em junho, encontrou-se, em Brasília, com a presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, e, no Vaticano, com o Papa Francisco. Em julho, viajou a Puerto Iguazú, na Argentina, para a Cúpula do Mercosul, em que o Brasil assumiu a presidência temporária do bloco. No mesmo mês, participou da Cúpula CELAC-UE, em Bruxelas. Em agosto, o Brasil sediou a histórica Cúpula dos Países Amazônicos, em Belém, e Lula viajou à África do Sul para a Cúpula dos BRICS. No início de setembro, Lula viajou à Índia para a Cúpula do G20, outro grupo em que o Brasil exercerá presidência rotativa no próximo período.

---

<sup>1</sup> Editor Executivo do Boletim NEAAPE



Em paralelo às suntuosas cúpulas, outros temas e atores aparecem no dia a dia da política externa brasileira. Esta edição do Boletim NEAAPE tem como objetivo jogar luz nessas agendas repletas de conflitos, interesses e, sobretudo, relevância para a atuação internacional do país. Fernanda Nanci Gonçalves e Eduardo Morrot Coelho Madureira analisam os entraves do agronegócio à política externa brasileira sobre o meio-ambiente. Nathalia de Oliveira Tavares e Felipe Vidal Benvenuto Gonçalves examinam o incidente diplomático entre Brasil e Espanha, gerado pelo caso de racismo contra o jogador Vini Jr. Guilherme France e Juliana Pinto investigam a reversão de curso nas diretrizes diplomáticas do Brasil em prol dos direitos LGBTI+.

Assim, com o desenrolar da política externa brasileira no terceiro governo Lula, a busca por maior protagonismo internacional do Brasil se combina com a entrada de novos temas, atores e agendas na atuação diplomática. Damos boas-vindas àqueles que, apesar de excluídos no último governo, jamais deveriam ter saído de pauta.



## A política externa do terceiro governo Lula na encruzilhada entre o agronegócio e o meio ambiente

*Fernanda Nanci Gonçalves<sup>1</sup>*

*Eduardo Morrot Coelho Madureira<sup>2</sup>*

### Introdução

Nos seus primeiros meses, o terceiro governo Lula (2023-) foi marcado pelo afloramento de tensões entre o agronegócio e o meio ambiente, que salientam questões de grande relevância para os rumos da política externa brasileira.

Desde seu início, o novo governo apontou a questão ambiental como um dos principais focos de sua política externa. O aprofundamento dos impactos negativos da ação humana sobre o planeta, como o aumento das mudanças climáticas e a destruição de ecossistemas, faz com que a pauta ambiental ganhe enorme relevância nas discussões internacionais atuais. Para o governo, isso poderia representar uma grande oportunidade para o Brasil, já que o país possui ricos e diversos recursos ambientais e uma tradição de posições ativas em debates internacionais sobre o tema. Assim, a nova gestão parece vislumbrar a questão ambiental como um trunfo de sua política externa – pautando os rumos globais do meio ambiente e auferindo grande prestígio internacional e recursos para o desenvolvimento sustentável.

Para isso, entretanto, é necessário reverter o desmonte das políticas ambientais realizado pelo governo anterior, de Jair Bolsonaro (2019-2022), recuperando as credenciais do Brasil sobre o meio ambiente<sup>3</sup>. Esse processo, iniciado pelo novo governo assim que tomou posse, não se dá sem a resistência de grupos que se veem como possíveis prejudicados por políticas públicas que enfatizam a proteção do meio ambiente. Em especial, o agronegócio, setor com enorme influência político-econômica e visto como beneficiado pelo antigo governo, se revela um entrave para o desenvolvimento pleno de uma política externa brasileira focada na questão ambiental.

---

<sup>1</sup> Fernanda Nanci Gonçalves é doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ, coordenadora e professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle-RJ, professora substituta de Relações Internacionais na UERJ e coordenadora do NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7532621505338615>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1849-1317>.

<sup>2</sup> Eduardo Morrot Coelho Madureira é doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador do NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4795132320014807>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9461-6863>.

<sup>3</sup> Um bom artigo que trata do tema foi publicado na edição anterior do Boletim NEAAPE. Ver: Campbell, Guilherme Marques; Borges, Tomás Paixão; Alberto, Felipe Vidal Benvenuto. Uma nova política externa para o meio-ambiente no Governo Lula? Evidências para o ambientalismo transversal nos 100 primeiros dias de governo. Boletim NEAAPE. Vol. 7, n. 1, p. 31-43, 2023.



Essa encruzilhada pela qual o terceiro governo Lula passa possui repercussões de grande monta para a política externa, suscitando profundos debates sobre as opções internacionais do país. Utilizando os aportes teóricos da Análise de Política Externa (APE), em especial o modelo dos Jogos de Dois Níveis proposto por Robert Putnam<sup>4</sup>, este artigo busca analisar o conflito entre agronegócio e meio ambiente na política externa do terceiro governo Lula.

Além desta introdução e da conclusão, o artigo se divide em outras três seções. Na primeira seção, apresenta-se de forma bastante sucinta o modelo dos Jogos de Dois Níveis proposto por Putnam. Na segunda, expõe-se as iniciativas ambientais do terceiro governo Lula que visam a política externa e as pretensões do governo em constituir uma política externa ambiental. Na terceira, apresenta-se os ataques dos representantes do agronegócio a essas políticas, debatendo os prejuízos que eles podem causar para a efetividade da política externa ambiental brasileira. Por fim, na conclusão, indaga-se sobre as possíveis soluções para esse impasse de forma a conciliar agroexportação e preservação ambiental para alavancar a política externa brasileira.

## **Atores Domésticos e Política Externa: Jogos de Dois Níveis**

Em 1988, Robert Putnam publicou o artigo “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games*”, onde defendeu a ideia de que a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas. Buscando propor uma estrutura conceitual para entender como a diplomacia e a política doméstica interagem, Putnam (1988) desenvolveu a abordagem dos Jogos de Dois Níveis, que explica como as interações de fatores domésticos e internacionais ocorrem simultaneamente, afetando a formulação da política externa dos Estados. Para tanto, ele enfatiza o papel das preferências, coalizões e instituições domésticas, bem como das estratégias, táticas e os interesses dos negociadores.

---

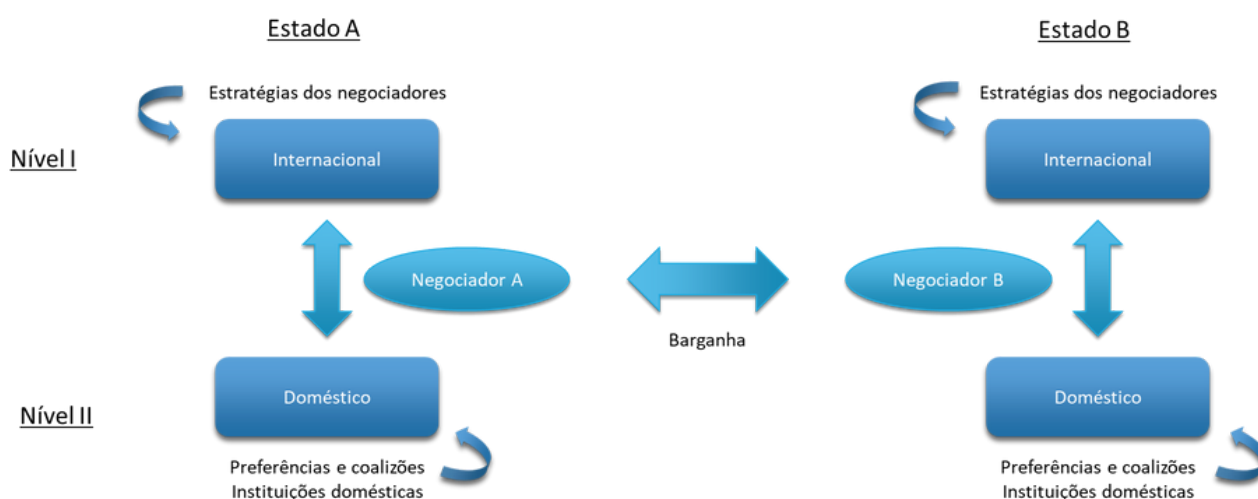
<sup>4</sup> Putnam, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, v. 43, n 3, p. 427–460, 1998.



A ideia principal do autor é que as negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses, pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus grupos, e os políticos buscam o poder constituindo coalizões com esses atores. No nível internacional, os governos buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das ações externas de outros governos. Nos Jogos de Dois Níveis a credibilidade para garantir a reputação do país. Para tanto, o governo deve se mostrar capaz de garantir apoio doméstico e promover a aprovação de acordos internacionais no nível interno<sup>5</sup>.

Os Jogos de Dois Níveis é sintetizado na figura apresentada a seguir.

Figura 1 – Jogos de Dois Níveis e a interface entre o doméstico e o internacional



Fonte: GONÇALVES e PINHEIRO (2020, p.86)

Apesar dessa abordagem teórica não ser uma novidade no campo das Relações Internacionais, em especial da subárea de Análise de Política Externa (APE), retomá-la para tratar do tema do agronegócio e do meio ambiente na agenda brasileira doméstica e seus efeitos sobre a política exterior é muito pertinente no atual cenário.

A seguir, apresenta-se como o governo Lula tem buscado atender demandas ambientais no plano doméstico como estratégia para projetar o Brasil como uma potência ambiental. Em seguida, demonstra-se como setores ruralistas ligados ao agronegócio criam entraves a essa política ambiental, colocando em risco a estratégia internacional brasileira ao pressionar o governo no âmbito interno.

<sup>5</sup> PUTNAM, Op Cit.



## **A diplomacia ambiental do governo Lula: tentativa de tornar o Brasil uma potência ambiental**

Mesmo antes de assumir a presidência, Lula participou da COP-27 no Egito para discutir meio ambiente e mudanças climáticas, sinalizando para o mundo que haveria uma mudança na condução da política ambiental brasileira, visto as inúmeras críticas direcionadas ao país devido à péssima governança ambiental adotada no governo Bolsonaro (onde a frase clássica “passar a boiada”, proferida pelo ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, foi demonstrativa da falta de apreço ao meio ambiente pelo então governo). Ademais, ao assumir a presidência, em seu discurso de posse no Congresso, Lula fez questão de sublinhar que o objetivo de seu governo era promover o desmatamento zero e tornar o país uma “grande potência ambiental a partir da criatividade da bioeconomia e dos empreendimentos da sociobiodiversidade”. Na ocasião, ainda complementou que seu mandato buscaria “iniciar a transição energética e ecológica para uma agropecuária e uma mineração sustentáveis”<sup>6</sup>. Ficou claro, assim, a intenção de projetar o Brasil internacionalmente como uma potência na área de meio ambiente.

A respeito do conceito de potência ambiental, Rubens Ricupero, diplomata de carreira e ex-Ministro da Fazenda e do Meio Ambiente, afirma que o Brasil pode ser considerado enquanto tal porque tem cinco ativos: “é detentor da maior floresta tropical do mundo; a maior reserva de água doce disponível; uma das maiores reservas de biodiversidade; uma matriz energética de 40% de energia limpa e renovável; e é o único país do mundo que tem um programa de combustível extraído da biomassa em escala de milhões de veículos, o etanol”<sup>7</sup>. Contudo, apesar de seus reconhecidos recursos ambientais, não se pode perder de vista que o país é o sexto maior emissor de gases de efeito estufa do planeta e o quarto maior responsável pelo aquecimento global, precisando reverter com urgência o desmatamento das florestas e alcançar níveis de emissões mais compatíveis com o que foi acordado em âmbito internacional, como no Acordo de Paris<sup>8</sup>. Segundo relatório publicado pelo Observatório do Clima<sup>9</sup>, uma potência ambiental não apenas possui recursos, mas faz uso de oportunidades econômicas e de justiça social para realizar a transição para uma economia limpa.

---

<sup>6</sup> Silva, Lula da. Veja a íntegra do discurso de posse de Lula. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/veja-a-integra-do-discurso-de-posse-de-lula/>. Acesso em: 17 jun. 2023.

<sup>7</sup> Ricupero, Rubens. Entrevista: Brasil, potência ambiental. *Conjuntura Econômica*, mai. 2012, p.12. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/21940/20683>. Acesso em 02/08/2023.

<sup>8</sup> Observatório do Clima. *Brasil 2045: construindo uma potência ambiental*, 2022. Disponível em: <https://climaesociedade.org/brasil-2045-construindo-uma-potencia-ambiental/>. Acesso em: 02/08/2023.

<sup>9</sup> Observatório do Clima, Op. Cit.



Ao nosso ver, a constituição do Brasil enquanto potência ambiental significaria a utilização das capacidades ambientais brasileiras e de sua tradição diplomática sobre o meio ambiente para ampliar o alcance global do país, articulando-se com países do Sul Global em busca de recursos para o desenvolvimento sustentável e prestígio internacional. Entretanto, o Brasil ainda precisa envidar esforços práticos, no âmbito das políticas públicas, que vão muito além do discurso e da intenção de performar como uma potência na seara ambiental.

Com vistas a trabalhar em prol do tema, o presidente – que vem adotando uma diplomacia presidencial ativa nos seus primeiros meses de mandato – tornou a pauta do meio ambiente central na sua agenda de política externa, suscitando o assunto em praticamente todas as suas viagens internacionais. Como exemplos bem-sucedidos da sua diplomacia ambiental figuram os encontros com o Chanceler alemão, Olaf Scholz, em janeiro, com o presidente estadunidense, Joe Biden, em fevereiro, e com o primeiro-ministro britânico, Rishi Sunak, em maio, em que estes prometeram investimentos para o Fundo Amazônia<sup>10 11</sup>. A questão ambiental também foi assunto chave nas negociações com os chineses durante a visita ao país realizada em abril, em que Lula se encontrou com Xi Jinping. Na ocasião, houve a criação da subcomissão sobre clima e meio ambiente na Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban) e a decisão de iniciar uma nova etapa no desenvolvimento do satélite CBERS-6, que contribui para o monitoramento do desmatamento das florestas brasileiras.

Em sua viagem à Europa realizada em junho, Lula discursou em um evento realizado em frente à Torre Eiffel, cobrando a “dívida histórica” dos países do Norte Global, principais responsáveis pelas mudanças climáticas, que deveriam financiar a preservação ambiental dos países em desenvolvimento<sup>12</sup>. Destaca-se, ademais, a oficialização da candidatura da cidade de Belém (PA), no Brasil, para sediar a COP-30, em 2025<sup>13</sup>, bem como a convocação da Cúpula dos Países Amazônicos, realizada em agosto de 2023.

---

<sup>10</sup> Presidente Lula toma posse e reinaugura diplomacia “ativa e altiva”. Conjuntura Latitude Sul, vol. 07, n. 01-02, Jan-Fev de 2023, p. 4. Disponível em: [http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL\\_Jan-Fev2023.pdf](http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Jan-Fev2023.pdf). Acesso em: 02/08/2023.

<sup>11</sup> Brasil recebe financiamento do Reino Unido para Fundo Amazônia e torna-se sede da COP 30. Conjuntura Latitude Sul, vol. 07, n. 05, mai de 2023, p. 4. Disponível em:

[http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL\\_Mai23.pdf](http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Mai23.pdf). Acesso em: 02/08/2023.

<sup>12</sup> Brasil participa de cúpula econômico-climática em Paris. Conjuntura Latitude Sul, vol 07, n. 06, mai de 2023, p. 4. Disponível em: [http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL\\_Jun23.pdf](http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Jun23.pdf). Acesso em: 02/08/2023.

<sup>13</sup> Brasil recebe financiamento do Reino Unido para Fundo Amazônia e torna-se sede da COP 30. Conjuntura Latitude Sul, vol 7, n. 05, mai de 2023, p. 4. Disponível em: [http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL\\_Mai23.pdf](http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Mai23.pdf). Acesso em 02/08/2023.

As iniciativas do início de mandato, com ações integradas da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do recém-criado Ministério dos Povos Indígenas (MPI), foram caracterizadas como um ambientalismo transversal por Campbell, Borges e Alberto<sup>14</sup>, conceito que vem sendo utilizado pela mídia especializada para se referir às ações do atual governo. Segundo os autores, a pauta da sustentabilidade ambiental é defendida por muitos atores dentro do terceiro governo Lula, se desdobrando em uma política externa centrada na pauta ambiental visando recuperar o prestígio internacional do Brasil. Por todas as iniciativas na área, Buarque<sup>15</sup> salienta que o terceiro governo Lula consolidou em seus primeiros meses uma diplomacia ambiental capaz de projetar o Brasil para o mundo, elevando seu status internacional e se beneficiando da preocupação global com o meio ambiente.

Em termos gerais, a estratégia adotada pelo terceiro governo Lula parece buscar o aproveitamento das potencialidades brasileiras na seara ambiental. O Brasil é um país com enorme cobertura vegetal remanescente, em biomas de grande relevância internacional como a Amazônia e o Pantanal, e com uma matriz energética de baixo carbono, centrada na energia hidrelétrica. Ademais, como um país em desenvolvimento e representante do Sul Global, o Brasil articulou nas últimas décadas uma importante tradição de diplomacia ambiental, em defesa de um desenvolvimento sustentável e uma política ambiental baseada em responsabilidades comuns, porém diferenciadas – com os países desenvolvidos, responsáveis históricos pela maior parte das emissões e que deveriam arcar majoritariamente com os custos da transição verde.

Assim, o Brasil possuiria capacidade de se tornar uma relevante potência ambiental, articulando os países do Sul Global em busca de políticas internacionais que possibilitem o desenvolvimento sustentável e a justiça climática/ambiental. Dessa forma, além de recursos para o desenvolvimento sustentável e preservação ambiental, o país poderia obter centralidade nas discussões sobre o futuro do planeta, angariando enorme prestígio internacional. Essas potencialidades brasileiras, entretanto, podem esbarrar em interesses de parcelas de sua elite doméstica, suscitando problemas para o seu pleno desenvolvimento – tendo o agronegócio especial relevância nessa questão.

<sup>14</sup> Campbell, Guilherme Marques; Borges, Tomás Paixão; Alberto, Felipe Vidal Benvenuto. Uma nova política externa para o meio-ambiente no Governo Lula? Evidências para o ambientalismo transversal nos 100 primeiros dias de governo. Boletim NEAAPE. Vol. 7, n. 1, p. 31-43, 2023.

<sup>15</sup>Buarque, Daniel. Governo consolida diplomacia ambiental como ferramenta para projeção do Brasil no mundo. Interesse Nacional, 2 de mar de 2023. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/daniel-buarque-governo-consolida-diplomacia-ambiental-como-ferramenta-para-projecao-do-brasil-no-mundo/>. Acesso em: 02/08/2023.



## **A encruzilhada doméstica: entraves do agronegócio à política externa de meio ambiente brasileira**

O agronegócio é um setor de grande relevância para a economia brasileira, representando um importante polo de dinamismo e enorme capacidade exportadora. Segundo dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea)<sup>16</sup>, o agronegócio representou 47% das exportações brasileiras em 2022, tendo como principal destino a China, seguida da União Europeia (UE) e dos Estado Unidos (EUA).

No âmbito político, Pompeia<sup>17</sup> demonstra como os setores ligados ao agronegócio se organizam em uma concertação por meio do Instituto Pensar Agro (IPA), que articula os interesses das associações representativas de classe, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), com a atuação parlamentar centrada na Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA, popularmente chamada de Bancada Ruralista). Essa análise é reforçada por Milmanda<sup>18</sup>, que apresenta como as elites agrárias no Brasil financiam campanhas eleitorais, mobilizam eleitores e auxiliam o trabalho legislativo dos políticos ligados a elas. Assim, segundo Milmanda, devido ao seu tamanho, disciplina e recursos técnicos, a Bancada Ruralista se tornou um ator crucial para o sucesso legislativo da agenda de qualquer presidente.

Apesar dos legítimos interesses dos setores agrários e pecuários para promoção do desenvolvimento econômico brasileiro, não se pode perder de vista que a atuação política destes grupos visa defender uma agenda específica de interesses, que – em diversos aspectos – tensiona com outras agendas, como a questão ambiental. Como lembra Bava<sup>19</sup>, fazem parte das demandas desses setores o uso de agrotóxicos proibidos, a manutenção do desmatamento, o assédio às terras indígenas e o controle dos órgãos de gestão das políticas públicas sobre a terra e o meio ambiente. Assim, o poder político-econômico do agronegócio se configura como um entrave em potencial para os anseios por preservação ambiental e a política externa para o meio ambiente do terceiro governo Lula.

---

<sup>16</sup> Com avanços no preço e no volume, faturamento com exportações do agro atinge US\$ 160 bi em 2022. EXPORT/CEPEA. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/export-cepea-com-avancos-no-preco-e-no-volume-faturamento-com-exportacoes-do-agro-atinge-us-160-bi-em-2022.aspx> Acesso em 02 de ago de 2023.

<sup>17</sup> Pompeia, Caio. Concertação e Poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 35, n. 104, 2020, p. 1-17. DOI: 10.1590/3510410/2020.

<sup>18</sup> Milmanda, Bélen Fernández. Harvesting Influence: Agrarian Elites and Democracy in Brazil. *Politics & Society*, 51(1), 2023, p. 135–161. <https://doi.org/10.1177/00323292221094882>.

<sup>19</sup> Bava, Silvio Caccia. O jogo pesado dos ruralistas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 15, ed. 191, 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-jogo-pesado-dos-ruralistas/>. Acesso em: 17 jun. 2023

Não à toa, no dia 1º de junho, a votação da Medida Provisória (MP) da Esplanada gerou controvérsias e intensa disputa política no Congresso brasileiro, resultando em perda de atribuições ao MMA e ao MPI. Apesar da resistência da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, e de seus pronunciamentos sobre como as mudanças propostas pela MP conflitavam diretamente com a proposta do novo governo de estabelecer uma “legislação ambiental robusta”, prevaleceram os interesses dos grupos políticos – dentre eles do agronegócio – para esvaziar responsabilidades e atribuições que o novo governo havia proposto para o MMA e o MPI. Em pronunciamento, a ministra afirmou que apesar do esforço do presidente Lula para fortalecer a política ambiental brasileira e recompor “a governança ambiental à altura dos desafios que o Brasil precisa para dar conta do recado”, a decisão do Congresso Nacional promoveu “um retrocesso e uma reversão dessa sua decisão”<sup>20</sup>.

Por meio da MP, a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) passou, por decisão do Congresso, do MMA para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) – instrumento que garante segurança jurídica aos proprietários de imóveis rurais – também foi retirado do MMA, com pressão do setor agropecuário, para integrar o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. E, concluindo o enfraquecimento da proposta de estrutura das pastas do governo Lula, a atribuição da demarcação de terras indígenas passou da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) – órgão do MPI – para o Ministério da Justiça, como estava ocorrendo anteriormente, durante a gestão de Jair Bolsonaro. Em resposta a este enfraquecimento das atribuições do MMA e MPI, foi enviado ao congresso um manifesto assinado por 790 entidades da sociedade civil, de caráter nacional e internacional, condenando as mudanças<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ândrea, Malcher. Marina critica Congresso por esvaziar Meio Ambiente: "Não posso concordar". Correio Brasiliense, 05 de jun de 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/06/5099713-marina-critica-congresso-por-esvaziar-meio-ambiente-nao-posso-concordar.html>>. Acesso em: 17 jun. 2023

<sup>21</sup> Chiaretti, Daniela. Manifesto com 790 entidades condena esvaziamento dos ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas. Valor, 25 de mai. de 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/05/25/manifesto-com-790-entidades-condena-esvaziamento-dos-ministrios-do-meio-ambiente-e-dos-povos-indgenas.ghtml>. Acesso em 02/08/2023.

Ainda que não tenham ocorrido repercussões diplomáticas imediatas do acontecimento, o tensionamento dos ruralistas no Congresso com a política ambiental do terceiro governo Lula aponta para uma encruzilhada na política externa brasileira. Tomando o modelo dos Jogos de Dois Níveis como base, o governo precisa, no nível doméstico, garantir base de ratificação para seus compromissos externos. Nesse caso, persiste a difícil tarefa de balancear-se entre os interesses do ambientalismo e do agronegócio, dois setores com importante força doméstica.

Compreendendo as potencialidades ambientais brasileiras e o objetivo governamental de usar o tema como trunfo de sua política externa, resta ao governo a tarefa de constituir maioria doméstica a favor de sua política ambiental. Isso pode ser realizado mobilizando atores em contraposição ao agronegócio ou convencendo setores do agronegócio da sinergia entre preservação ambiental e agroexportação. No cenário atual de preocupação com as mudanças climáticas, a destruição do meio ambiente se apresenta cada vez mais como um risco para as exportações nacionais – devido a potenciais retaliações dos países importadores. Nesse sentido, as pressões externas sobre temas ambientais podem contribuir durante o governo Lula para incentivar que políticas públicas voltadas à preservação ambiental sejam aprimoradas.

Evidência da dinâmica das pressões domésticas e internacionais em simultâneo sobre o governo é a dificuldade atual em concluir o acordo Mercosul-União Europeia. Tal acordo – para além de questões comerciais e de interesses de retirar entraves ao comércio do agronegócio brasileiro – tem envolvido cada vez mais a temática ambiental. Basta lembrar que há uma divergência entre os brasileiros e os europeus no que diz respeito à lei aprovada pelo Conselho Europeu, em maio deste ano, que proíbe a importação de produtos na União Europeia de áreas desmatadas do Brasil, sujeitando estes produtos à aplicação de multas. Esse exemplo ilustra a encruzilhada que a política externa brasileira encontra nesta e em diferentes situações em que as agendas do agronegócio e do meio ambiente se encontram, tornando-se um jogo de dois níveis complexo e um equilíbrio cada vez mais difícil de ser alcançado.



## Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo analisar os dilemas presentes na política externa do terceiro governo Lula devido à tensão entre a política ambiental e os interesses do agronegócio. Por meio da análise, apresentou-se o interesse do governo brasileiro em utilizar a política ambiental como um trunfo na política externa, projetando o Brasil como uma potência ambiental para auferir recursos e prestígio internacional. Em contraposição, demonstrou-se como a atuação dos ruralistas pode colocar em risco essas políticas, ao sabotar domesticamente a preservação ambiental e minar as credenciais brasileiras para uma política ambiental. Da mesma forma – e ainda tendo por base o modelo de Jogos de Dois Níveis – é possível perceber o potencial que as posições internacionais podem ter como fator de pressão em favor de uma postura mais comprometida com o meio ambiente pelo governo ao impor obstáculos à importação de produtos agrários brasileiros ou à consecução de acordos internacionais, caso medidas de proteção ambiental não sejam adotadas.

Como síntese dessa discussão, reforça-se a necessidade do governo de encontrar uma difícil sinergia entre a agroexportação e a preservação ambiental, formando uma base doméstica capaz de ratificar sua política ambiental. Caso consiga alcançar esse objetivo, a política externa brasileira poderá aproveitar ao máximo suas potencialidades como grande exportador global de alimentos e potência ambiental.



## O outro lado do “jogo bonito”: a interseção entre racismo, futebol, política e diplomacia à luz do caso Vinicius Jr.

Nathalia de Oliveira Tavares <sup>1</sup>

Felipe Vidal Benvenuto Alberto<sup>2</sup>

### Introdução

Os sucessivos casos de racismo observados no esporte nos últimos anos abrem espaço para que se questione a ideia de que há uma dimensão democratizante nessa área, na qual não importaria qual fosse a origem dos atletas, seu sexo, seu gênero, sua nacionalidade ou sua raça, mas sim o esforço a ser feito em busca da potencialização das suas habilidades e técnicas. No entanto, é necessário considerar o fato de que o esporte é influenciado pelas condições sociais, políticas, culturais, econômicas e históricas que o permeiam, de modo que, por isso, é uma expressão de aspectos singulares de unidades e coletividades igualmente singulares<sup>3</sup>.

Mais ainda, o esporte se constitui como uma expressão de relevância social e cultural ao passo que é disseminado e integrado na cultura nacional. No Brasil, essa perspectiva é mais forte em relação ao futebol que tem um poder de convergência em relação ao sentimento nacionalista brasileiro, algo que é perceptível de forma similar em outros países ao redor do mundo: “o futebol é, e sempre foi, um espelho no qual estão refletidas as formas pelas quais as relações sociais se estabelecem”<sup>4</sup>, para além da pura prática enquanto lazer ou entretenimento. Conforme descreve o jornalista Franklin Foer<sup>5</sup>, o futebol é o esporte mais popular no mundo e sofre os efeitos dos contextos históricos, sociais e econômicos nos quais está inserido.

Nos últimos anos, talvez não com mais frequência, porém, definitivamente com mais repercussão, inúmeros casos de racismo estão acontecendo no esporte e, sob um olhar mais específico, no futebol. No entanto, porque o futebol se constitui como uma esfera influenciada por fatores externos, muito do que acontece dentro das quatro linhas do campo ou nos estádios, em um movimento contrário, sai do domínio dos

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

<sup>2</sup> Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ).

<sup>3</sup> Freixo, A. de. *Futebol, nacionalismos e identidades nacionais*. In: *Futebol: o outro lado do jogo*. São Paulo: Editora Desatino, 2014, p. 19-44.

<sup>4</sup> Luccas, A. *Futebol e torcidas: Um estudo psicanalítico sobre o vínculo social* [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo], 1998.

<sup>5</sup> Foer, F. *Como o Futebol Explica o Mundo: Um olhar inesperado sobre a globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. p. 7-11.



espaços próprios do futebol e influencia contextos externos<sup>6</sup>. Em maio de 2023, o mundo, não só do futebol, observou mais um ataque racista direcionado ao jogador brasileiro Vinicius Jr., que atualmente joga no Real Madrid, clube espanhol. Ao longo de toda a última temporada europeia de futebol, o brasileiro foi perseguido e sofreu inúmeros ataques racistas.

O episódio aqui destacado, que se deu na partida contra o Valencia e ganhou repercussão global ao envolver as cúpulas diplomáticas brasileira e espanhola, não foi o primeiro na vida do jogador. Ainda atuando no futebol brasileiro, Vinicius Jr. ouviu injúrias raciais serem direcionadas não apenas a ele, como também à sua família<sup>7</sup>. Nos anos seguintes, já na Espanha, Vini seguiu sendo perseguido dentro e fora de campo, como poucos jogadores na história do futebol, batendo recordes de faltas sofridas em uma partida de futebol na mesma medida em que seu talento era questionado pela mídia mundo afora. Como descrito por Mauricio Murad, “os veículos de comunicação de massa ocupam papel-chave na construção e na manutenção de um discurso sobre a violência”<sup>8</sup>, seja ela física, verbal ou social.

Os casos de racismo envolvendo Vini Jr. expuseram as marcas do colonialismo e do racismo europeu que seguem se fazendo presentes na sociedade contemporânea, impactando diretamente o futebol enquanto esfera globalizada em termos de redistribuição de renda e cooperação internacional. Em geral, “o garoto que sai de uma circunstância carente só vai se dar conta de que o futebol é um meio capaz de excluir mais do que incluir quando já desperdiçou alguns anos de sua vida”<sup>9</sup>, porém, Vinicius se rebelou ainda jovem contra aquilo que o afligia e passou a implicar em um posicionamento firme por parte de lideranças políticas historicamente omissas. Nesse sentido, este artigo se utilizará dos ataques racistas sofridos pelo futebolista brasileiro, bem como a repercussão internacional dos fatos e a mobilização do governo brasileiro em prol do debate, para discutir os impactos do racismo no futebol, a exemplo do que que outrora fora feito pelo jornalista Mario Filho, que empresta o nome ao estádio do Maracanã, em sua magnum opus<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Tonini, M. D. “*Essa é uma Realidade*”: os racismos vividos e narrados por negros em várias áreas de atuação no futebol brasileiro. In: O Futebol nas Ciências Humanas no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2020, p. 721-739.

<sup>7</sup> UOL. Botafogo repudia racismo a Vinicius Jr. e reforça ação com autoridades. In: Folha De São Paulo, 17/08/2017. Disponível

em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2017/08/1910696-botafogo-repudia-racismo-a-Vinicius-junior-e-reforca-acao-com-autoridades.shtml>>. Acesso em: 06/08/2023.

<sup>8</sup> Murad, M. O papel da mídia. In: A Violência no Futebol: Novas Pesquisas, Novas Ideias, Novas Propostas. 2ª ed. São Paulo: Benvirá, 2017, p. 226-229.

<sup>9</sup> Carvalho, J. E. de. 150 Anos de Futebol: Gente. São Paulo: SESI-SP editora, 2014, p. 37-56.

<sup>10</sup> Filho, M. O Negro no Futebol Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2010.

## O “Caso Vinicius Jr.”

Foram inúmeros episódios que levaram a esse estopim, quando, depois de anos de perseguição, ataques, insultos e racismo, o brasileiro resolveu quebrar o silêncio. Vinicius Jr. denunciou abertamente a perseguição que sofre por conta de sua cor em um forte depoimento que, enfim, obrigou as autoridades a se colocarem sob os holofotes e se posicionarem sobre o racismo constantemente reproduzido por cidadãos espanhóis em estádios de futebol lotados durante transmissões esportivas de alcance global.

Ainda em solo brasileiro, Vinicius já havia sido vítima de ataques racistas<sup>11</sup> e os responsáveis pelos ataques, ainda que identificados e detidos, pouco depois seguiram em liberdade. A mesma situação se repetiu na Espanha, porém, com recorrência e impunidade que não passam despercebidas aos olhos do público e muito menos de Vini Jr. que, depois de uma dezena de ataques direcionados a si, usou as redes sociais para fazer uma denúncia: “Não foi a primeira vez, nem a segunda e nem a terceira. O racismo é o normal na La Liga. A competição acha normal, a Federação também e os adversários incentivam”<sup>12</sup>.

Desde o primeiro caso de racismo registrado, em abril de 2021, Vini foi vítima de, pelo menos, uma dezena de ataques que não ficaram restritos aos âmbitos dos estádios espanhóis. Os crimes de ódio contra o brasileiro vão dos xingamentos à simulação de enforcamento do jogador, simbolizado por um boneco de cor de pele negra pendurado por um fio em uma ponte na capital espanhola<sup>13</sup>. Ademais, parte da imprensa da Espanha passou a culpar Vinicius, a vítima, pelos ataques racistas que vinha sofrendo no país, a exemplo de um participante de popular programa esportivo do país europeu quando afirmou que Vini teria que “deixar de fazer macaquice” e que “se quisesse dançar, que fosse ao sambódromo”<sup>14</sup>, adicionando uma camada xenofóbica aos episódios sofridos pelo jogador.

---

<sup>11</sup> Extra. Xingado pela torcida do Botafogo, Vinicius Jr. sofre ofensa racial no Nilton Santos, 03/03/2018.

Disponível em:

<<https://extra.globo.com/esporte/flamengo/xingado-pela-torcida-do-botafogo-vinicius-jr-sofre-ofensa-racial-no-nilton-santos-22454325.html>>. Acesso em: 09/08/2023.

<sup>12</sup> Postagem de Vinicius Jr. em rede social. Twitter, 21/05/2023. Disponível em <<https://twitter.com/vinijr/status/1660379570149683200>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>13</sup> CNN Brasil. Torcedores do Atlético de Madrid simulam enforcamento de Vinicius Jr. com boneco, 26/01/2023. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/torcedores-do-atletico-de-madrid-simulam-enforcamento-de-Vinicius-jr-com-boneco/>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>14</sup> Postagem em rede social. Twitter, 15/09/2022. Disponível em:

<<https://twitter.com/ShowChiringuito/status/1570554003435687936>>. Acesso em: 08/08/2023.

A La Liga, entidade que organiza o campeonato espanhol, diz ter limitações para agir contra os casos de racismo cometidos em partidas da competição, apesar de promover a denúncia de alguns casos e, até mesmo, o estabelecimento de uma comissão para combater os ataques racistas sofridos pelo jogador brasileiro<sup>15</sup>. Contudo, as autoridades espanholas, em especial o Ministério Público, que deveria julgar esses episódios, não tomam ações contundentes, colocando empecilhos nos julgamentos e optando pelo arquivamento das denúncias<sup>16</sup>. Dessa forma, as decisões tomadas por instituições, teoricamente, competentes contribuem para o agravamento do racismo, não apenas nos casos envolvendo o atleta brasileiro, mas de maneira geral, ao invés de representarem uma solução para os crimes cometidos.

Nesse sentido, o episódio de racismo ocorrido em 21 de maio de 2023 não foi, nem de longe, o primeiro ataque sofrido por Vinicius. Porém, foi o estopim para que o brasileiro, pela primeira vez, demonstrasse sua indignação dentro e fora dos portões do Estádio Mestalla, onde ocorreu o ataque. Para além dos gritos de “*mono*” (macaco em espanhol) por parte da torcida do Valencia, que recebeu o Real Madrid de Vini Jr. na ocasião, uma hostilização mais forte se fez expressa com um torcedor do clube valenciano fazendo gestos e sons em alusão a um macaco enquanto apontava para o jogador brasileiro dentro de campo.

Vini sempre foi alvo dos adversários em campo que, muitas vezes, precisavam recorrer a faltas duras para parar os avanços do atacante no campo. Entretanto, a violência física direta sofrida por Vini nesse episódio contribuiu para a singularidade do caso e para tudo que se sucedeu após o término da partida. Contribuiu sobretudo, para a denúncia do jogador através de redes sociais no sentido de cobrar autoridades esportivas e lideranças políticas para que agissem efetivamente, dentro de suas competências, a fim de lidar com o racismo direcionado a si, simbolizando uma coletividade de jogadores negros.

As declarações do presidente da La Liga não foram bem recebidas e geraram forte repercussão a nível global. Javier Tebas travou um embate com o jogador brasileiro nas

---

<sup>15</sup> Lance. La Liga cria comissão para combater insultos racistas contra Vini Jr., 08/02/2023. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/lancepress/2023/02/08/la-liga-cria-comissao-para-combater-insultos-racistas-contravini-jr.htm>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>16</sup> Gouveia, A. Correio Braziliense, Ministério Público da Espanha arquiva denúncia de racismo contra Vini Jr., 02/12/2022. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/esportes/2022/12/5056220-ministerio-publico-da-espanha-arquiva-denuncia-de-racismo-contravini-jr.html>>. Acesso em: 08/08/2023.

redes sociais, preocupado em defender a imagem do campeonato espanhol que, cada vez mais, se vê manchada pelo racismo. O presidente da entidade ainda delimitou o escopo da atuação da entidade, sustentando, novamente, uma postura defensiva, além de ter pedido “mais respeito” por parte do atacante brasileiro à liga<sup>17</sup>. Com isso, a entidade enfim se pronunciou e afirmou que consultaria o governo da Espanha para que pudesse ter competências sancionadoras em caso de violência, intolerância, racismo e xenofobia<sup>18</sup>, de modo a ampliar o escopo de atuação da liga, que se tornaria capaz de aplicar medidas como fechar temporariamente os estádios onde ocorram as ofensas, proibir o acesso de torcedores que tenham promovido ataques raciais e de outras ordens e até mesmo impor multas.

Os repetidos episódios envolvendo demonstrações de racismo contra Vinicius Jr. indicam que não se pode considerar qualquer dos casos como incidentes isolados, ao mesmo tempo que revelam um senso de urgência para lidar com a intolerância, sobretudo racial, no futebol espanhol e no mundo. O que aconteceu no jogo do Real Madrid contra o Valencia indica a ponta de um iceberg de dimensões enormes graças a falta de ações efetivas de grupos e indivíduos que deveriam ser responsáveis por impedir a ocorrência e a recorrência do racismo. Diante desse cenário marcado pela impunidade e pelas tentativas de subverter a narrativa quanto aos verdadeiros responsáveis pelos ataques, o governo Luiz Inácio Lula da Silva promoveu o envolvimento diplomático para pressionar as autoridades espanholas não apenas nas explicações, como também nas soluções para o problema.

## **Do futebol à diplomacia: a reação do governo brasileiro e seus desdobramentos**

Uma das fortes marcas do terceiro governo Lula tem sido as ações voltadas para o fortalecimento da igualdade no Brasil, com a igualdade racial assumindo centralidade nesse debate. Segundo dados do IBGE, a população negra constitui 56,1% do total da população brasileira<sup>19</sup> que, historicamente, se encontra subrepresentada na informalidade do trabalho, em situação de vulnerabilidade social e de saúde, tudo isso aliado a um desmonte gradativo de políticas de combate à desigualdade.

<sup>17</sup> Postagem em rede social. Twitter, 21/05/2023. Disponível em: <<https://twitter.com/Tebasjavier/status/1660393419963809793>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>18</sup> G1. Após minimizar queixa de Vini Jr., LaLiga pede mudança na lei para poder punir racistas, 23/05/2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/05/23/apos-minimizar-queixa-de-vini-jr-laliga-pede-mudanca-na-lei-para-poder-punir-racistas.ghtml>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>19</sup> Jornal Nacional. Total de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas cresce no Brasil, diz IBGE. In: G1, 22/07/2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/22/total-de-pessoas-que-se-autodeclararam-pretas-e-pardas-cresce-no-brasil-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 09/08/2023.

De acordo com o Boletim de Política Social (BPS)<sup>20</sup>, publicado em 2021, a desarticulação das políticas de promoção de igualdade foi iniciado em 2015 a partir do desmonte da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), que perdeu espaço, orçamento e status na agenda governamental. Com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, tal cenário se torna ainda mais grave ao ser somado à ideia de que o racismo não é estruturante na sociedade brasileira. O discurso, portanto, era de que o racismo estava relacionado a ações individuais e que, portanto, estaria associado a posturas desviantes, o que não é realidade.

As origens da discriminação racial no Brasil e no mundo estão relacionadas à escravidão promovida pelas potências europeias durante o processo de colonização. Os povos negros africanos não eram vistos como seres humanos por parte dos colonizadores, sendo também a base para a construção de ideias como eugenia, melhoramento da raça e supremacia racial. Esse quadro, assim, contribuiu para que a população negra fosse marginalizada e, até mesmo, excluída da vida social plena, demonstrando que o racismo é uma condição estrutural e histórica no Brasil. Como consequência, as desigualdades sociais, políticas e econômicas também tem origem na discriminação racial promovida e construída na estrutura das sociedades modernas.

Em vista deste cenário, em seu terceiro mandato, Lula tem buscado uma retomada no debate das questões raciais dentro da agenda governamental, sendo a criação do Ministério da Igualdade Racial a concretização desse plano. O órgão da administração pública federal tem como atribuição elaborar políticas e diretrizes destinadas à promoção da igualdade racial e étnica, assim como ações afirmativas de combate e superação do racismo<sup>21</sup>. A fundação da pasta no novo governo, ademais, resgata um marco de importância histórica ao acontecer 20 anos depois do estabelecimento da SEPPIR, que deu início às políticas de promoção da igualdade racial no Brasil.

Logo, diante dos repetidos casos de racismo sofridos por Vinicius Jr., um cidadão brasileiro, em um país estrangeiro, o governo, que tem como uma das principais marcas a promoção da igualdade racial, não poderia deixar de se posicionar e de se envolver no assunto. Embora a manifestação mais contundente por parte do governo brasileiro sobre o caso tenha ocorrido após o episódio ocorrido no Estádio Mestalla,

---

<sup>20</sup> IPEA, Igualdade Racial. In: IPEA, Políticas sociais: acompanhamento e análise (Boletim nº 28). Rio de Janeiro, 2021.

<sup>21</sup> Governo Federal. Ministério da Igualdade Racial (MIR), 12/01/2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/orgaos/ministerio-da-igualdade-racial>>. Acesso em: 09/08/2023.

que também marcou uma declaração inédita por parte do jogador brasileiro, desde o início do mandato estão sendo promovidas iniciativas para promover avanços no combate aos crimes raciais no Estado brasileiro e no exterior. No início de maio deste ano, inclusive, as ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, e sua homóloga espanhola, Irene Monteiro, assinaram um acordo para o combate ao racismo, à xenofobia e formas correlatas de discriminação<sup>22</sup>, sendo um dos destaques do documento a previsão de que os dois países dedicassem atenção especial à luta contra o racismo nas atividades esportivas.

Em resposta direta ao episódio ocorrido na partida entre Real Madrid e Valencia, por sua vez, o governo brasileiro emitiu uma nota oficial repudiando, nos mais fortes termos, os ataques racistas sofridos por Vinicius Jr.<sup>23</sup>. O documento, assinado pelos ministérios do Esporte; da Igualdade Racial; das Relações Exteriores; da Justiça e Segurança Pública; e dos Direitos Humanos e da Cidadania, é bastante incisivo em relação às cobranças pela tomada de providências para prevenir e evitar a repetição desses atos de racismo por parte das autoridades governamentais e esportivas da Espanha. O comunicado, ademais, cita nominalmente a Federação Internacional de Futebol (FIFA), a Federação Espanhola e La Liga, além de outras entidades que precisam agir nesse âmbito.

É evidente pela postura e pela nota emitida pelo governo brasileiro que o racismo, enquanto um aspecto estrutural na realidade brasileira e no mundo, demanda a atuação das instituições políticas nas esferas nacional e internacional para que seja mitigado e cessado. Os episódios de racismo envolvendo Vinicius Jr. salientam a real dimensão do quanto o racismo atravessa a estrutura social, sobretudo pela forma como esse preconceito foi construído ao longo da história da humanidade e da disputa de poder dos Estados no sistema internacional. Sendo assim, o conteúdo do documento assinado pelos ministérios foi reforçado por declarações igualmente contundentes por parte de figuras centrais do Governo Federal nos mais distintos âmbitos.

---

<sup>22</sup> Ministério da Igualdade Racial. Brasil e Espanha assinam acordo histórico para combate ao racismo e à xenofobia, 09/05/2023, Disponível em: <[https://www.gov.br/igualdaderacial/ptbr/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/brasil-e-espanha-assinam-acordo-historico-o-para-combate-ao-racismo-e-a-xenofobia](https://www.gov.br/igualdaderacial/ptbr/assuntos/copy2_of_noticias/brasil-e-espanha-assinam-acordo-historico-o-para-combate-ao-racismo-e-a-xenofobia)>. Acesso em: 09/08/2023.

<sup>23</sup> Governo Brasileiro, Nota Oficial Nº 196. Ataques racistas ao atleta brasileiro Vinicius Jr. - Nota Conjunta MRE, MIR, MJSP, MEsp, MDHC, 22/05/2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ataques-racistas-ao-atleta-brasileiro-Vinicius-junior-nota-conjunta-mre-mir-mjsp-mesp-mdh](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ataques-racistas-ao-atleta-brasileiro-Vinicius-junior-nota-conjunta-mre-mir-mjsp-mesp-mdh)>. Acesso em: 08/08/2023.

O presidente Lula, que estava participando da cúpula do G7 no Japão, usou o espaço de uma coletiva de imprensa para repudiar os ataques ao jogador do Real Madrid e cobrar medidas das mesmas entidades destacadas na nota ministerial, com destaque para a Fifa e para La Liga<sup>24</sup>. Além disso, o ministro da Justiça, Flávio Dino, levantou a possibilidade de recorrer ao princípio da extraterritorialidade, que permitiria acionar um dispositivo das leis brasileiras para julgar crimes contra brasileiros no exterior, caso as autoridades espanholas não adotassem medidas efetivas para cessar os ataques racistas a Vini Jr.<sup>25</sup>. A ministra da Igualdade Racial do Brasil ecoou a fala do ministro da Justiça ao defender o combate do problema pela raiz<sup>26</sup>, à medida que Silvio Almeida, ministro dos Direitos Humanos, destacou o silêncio das autoridades espanholas como uma expressão de conveniência com o racismo expresso no país<sup>27</sup>.

Em suma, os discursos proferidos de maneira coordenada pelo governo do Brasil como um todo e bastante apoiados pela opinião pública no país abriram uma fissura na relação entre o Estado brasileiro e o espanhol. Ao mesmo tempo, a harmonia expressa pelas autoridades brasileiras em suas declarações pressionou as suas contrapartes espanholas a se posicionarem não apenas sobre o ocorrido com Vini Jr., mas também sobre a recorrência do racismo no futebol do país.

É interessante notar que, ao contrário da assimetria apresentada pela estrutura constitutiva da ONU, na esfera futebolística, em especial na Fifa, todas as confederações partem de uma pretensa igualdade de direitos e deveres<sup>28</sup>. Ainda que na prática haja nuances políticas responsáveis por desequilibrar essas relações, para além do campo e bola, as potências nesse âmbito não espelham necessariamente os posicionamentos dos Estados em outros organismos internacionais. Sendo assim, uma colocação firme acerca do caso, como a proveniente dos responsáveis pela política externa brasileira, é capaz de exercer pressão similar a qualquer outro país sobre a Fifa por uma resposta rígida.

<sup>24</sup> TV Cultura. Lula cobra medidas da Fifa após novo caso de racismo contra Vini Jr.: “Não é justo”, 22/05/2023. Disponível em: <[https://cultura.uol.com.br/noticias/58903\\_lula-cobra-medidas-da-fifa-apos-novo-caso-de-racismo-contravini-jr-nao-e-justo.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/58903_lula-cobra-medidas-da-fifa-apos-novo-caso-de-racismo-contravini-jr-nao-e-justo.html)>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>25</sup> Rodrigues, A. Folha de São Paulo, Governo estuda aplicar lei brasileira se espanhóis não agirem em caso Vinicius Jr., diz Dino, 22/05/2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2023/05/governo-estuda-aplicar-lei-brasileira-se-espanhois-nao-agirem-em-caso-vinicius-jr-diz-dino.shtml>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>26</sup> Trindade, L. Folha de São Paulo. Caso de racismo contra Vinicius Jr. vira incidente diplomático entre Brasil e Espanha, 22/05/2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2023/05/caso-de-racismo-contravini-jr-vira-incidente-diplomatico-entre-brasil-e-espanha.shtml>>. Acesso em: 08/08/2023.

<sup>27</sup> CNN. Autoridades espanholas são coniventes com racismo, diz Silvio Almeida, 22/05/2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/autoridades-espanholas-sao-coniventes-com-racismo-diz-silvio-almeida>>. Acesso em: 09/08/2023.

<sup>28</sup> Vasconcellos, D. W. de. Política e Papel Político dos Organismos (Esportivos) Internacionais. In: *Esporte, Poder e Relações Internacionais*, 3ª ed., Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 127-162.

## O posicionamento espanhol diante do caso

Em comunicado conjunto, endossado pelo presidente Pedro Sánchez em suas redes sociais, o Conselho Superior de Esportes, a Secretaria de Estado para o Esporte e o Ministério da Cultura e do Esporte da Espanha condenaram “de forma enérgica”<sup>29</sup> as violências raciais que têm acontecido no futebol. O texto afirma ser qualquer tipo de discriminação a antítese dos valores representados pelo esporte, não avança, entretanto, no sentido de promover soluções para combater a discriminação, em especial relacionada às raças e etnias, no país. A única iniciativa proposta pelos três órgãos governamentais na nota é a promoção, juntamente com a Federação Espanhola e a La Liga, de uma campanha de conscientização voltada aos torcedores. Além do presidente, outras figuras de proeminência na hierarquia política federal espanhola rechaçaram as expressões racistas no estádio Mestalla.

O Presidente da Generalidade Valenciana, Ximo Puig, também condenou os ataques, ressaltando preocupação com o racismo. No entanto, de forma similar à postura adotada pelo clube de Valencia, Puig ressaltou uma preocupação secundária com a concepção de que todo o público do Mestalla seria racista ou responsável direto por proferir insultos<sup>30</sup>. Por sua parte, o prefeito de Valencia, Joan Ribó, adotou um discurso similar expressando uma preocupação maior com a reação do que com o crime representado pelo episódio em si, embora, por outro lado, tenha sido enfático na defesa pela punição dos perpetradores.

Ao contrário da convergência observada na opinião pública e na postura adotada pelas instituições políticas brasileiras, o caso de Vinicius Jr. dividiu a Espanha desde as entidades e figuras políticas à sociedade de modo mais amplo, tendo a mídia desempenhado um papel central para isso<sup>31</sup>. A postura de Vini Jr. é constantemente reproduzida de forma negativa pela mídia espanhola de modo que é evidente, acima de tudo, a xenofobia direcionada ao jogador do Real Madrid, replicando algo historicamente impregnado nos campos de futebol pelo mundo<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> UOL. Sem propor soluções, governo da Espanha condena racismo no futebol. In: Folha de São Paulo, 22/05/2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2023/05/sem-propor-solucoes-governo-da-espanha-condena-racismo-no-futebol.shtml>>. Acesso em: 09/08/2023.

<sup>30</sup> Rakipaj, E. Pedro Sánchez pide “tolerancia cero con el racismo” tras los insultos a Vinicius. In: El País. Madrid, 22/05/2023. Disponível em: <<https://elpais.com/espana/2023-05-22/rechazo-de-los-politicos-a-insultos-contra-vinicius-ximo-puig-los-liga-al-caldo-de-cultivo-de-la-extrema-derecha-y-yolanda-diaz-recalca-que-no-puede-volver-a-suceder.html>>. Acesso em: 09/08/2023.

<sup>31</sup> Finotti, I. Caso de Vinicius Jr. divide a Espanha e enfrenta ideia de que racismo é 'injustificável, mas...'. In: Folha de São Paulo, 22/05/2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2023/05/caso-de-vinicius-junior-divide-a-espanha-e-enfrenta-ideia-de-que-racismo-e-injustificavel-mas.shtml>>. Acesso em: 09/08/2023

<sup>32</sup> Gurgel, C. et al. (org.) *O Futebol nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Autorale, 2022.



Grande parte das declarações de atores políticos e cidadãos espanhóis pode ser sintetizada como “o racismo é injustificável, mas...”, o que, de forma consciente ou não, coloca em segundo plano as injúrias raciais enquanto crime e que colocam em xeque a condição da vítima como tal. Essa construção discursiva, em certo grau, ademais, contribui para tentativas de justificar o ódio, retirando a dimensão estrutural intrínseca ao racismo e as demais formas de discriminação<sup>33</sup>. Além disso, a legislação do país tem pouca efetividade na fiscalização e na punição dos agressores de forma compatível. Nesse contexto, a ascensão da extrema direita na arena política do país contribui diretamente para o agravamento do quadro, ao mesmo tempo em que o racismo é interpretado como consequência de conjunturas desviantes e não estruturais<sup>34</sup>, como aconteceu no Brasil durante o governo Bolsonaro.

## Considerações finais

Os episódios vividos por Vinicius Jr. no futebol espanhol ao longo dos anos perpassa a fronteira esportiva, como ilustrado pelo incidente diplomático entre Brasil e Espanha. Além disso, é importante destacar que o jogador não foi o primeiro negro a ser abusado racialmente no futebol espanhol. Como nos casos sofridos por Vini na La Liga, a organização da competição não promoveu a suspensão da partida diante de outros casos pregressos de racismo, enquanto os responsáveis pelo crime, que, em sua maioria, foram registrados por imagens, não sofreram qualquer tipo de punição.

A impunidade passa, também, e acima de tudo, pela pouca (ou inexistente) responsabilização dos clubes e das entidades organizadoras das competições esportivas que são realizadas na Espanha, que pelo regulamento, mesmo falho, são responsabilizados pelo comportamento dos torcedores e espectadores nos estádios e arenas onde são realizados os eventos esportivos.

No presente artigo, buscamos avaliar o impacto que o racismo que ocorre no âmbito esportivo tem em outras esferas para além das fronteiras do esporte e das fronteiras nacionais. O racismo enquanto uma construção histórica e estrutural e, contemporaneamente, inserido em um momento histórico específico, marcado pela globalização, é cada vez mais expresso em outras esferas, dentre elas, de forma especial, nas esferas políticas nacionais e internacionais. Para isso, o principal caso

---

<sup>33</sup> Santos, R. P. dos. *Futebol e racismo no Brasil*. In: Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro, a. 169 (439): 131-147, abr./jul. 2008.

<sup>34</sup> Agostino, G. *Torcedores e Nova Direita: Violência e (Des)Controle*. In: Vencer ou Morrer: Futebol, Geopolítica e Identidade Nacional, p. 233-259.



utilizado foi, na verdade, um conjunto de episódios no qual o jogador brasileiro Vinicius Jr. foi vítima de crimes de ódio de cunho racial durante partidas de futebol pelo Campeonato Espanhol.

As reações dos governos brasileiro e espanhol em resposta ao caso divergiram bastante em sua construção e disseminação. Contudo, em suas convergências e divergências, representantes dos dois países favoreceram a necessidade de pensar o racismo, bem como demais formas de discriminação, como um problema estrutural e que demanda leis eficazes para enfrentá-lo. Não apenas para mitigar os problemas presentes e evitar crimes futuros, mas também para garantir justiça, verdade e memória às vítimas do passado recente ou remoto. Embora ainda colocada em xeque para lidar com o racismo, a Espanha precisará lidar com as estruturas sociais, econômicas e políticas que o país, há séculos, ajudou a construir.

O que Vini Jr. sofreu representa uma parcela ínfima dos abusos raciais e xenófobos que ocorrem em solo espanhol. Sua denúncia contribui para trazer a luz os maus-tratos, a discriminação e o assédio sofridos diariamente por afrodescendentes e migrantes na Espanha, expressos não apenas na opinião pública, mas também na polícia, no judiciário, na mídia e nos setores de saúde. Iluminar essas questões, sobretudo lidando com esferas tipicamente utilizadas como instrumentos de proteção dos cidadãos no âmbito nacional, escancara a ineficiência das instituições públicas em lidar com a discriminação racial.

Simultaneamente, as denúncias de racismo no âmbito dos esportes nacionalmente favorecem que o assunto ascenda às organizações internacionais, sejam elas constituídas pelos próprios Estados ou por atores privados, e estejam essas organizações direta ou indiretamente ligadas ao futebol ou aos esportes. Da mesma maneira que o racismo nos estádios de futebol promoveu respostas em esferas mais amplas, os esforços para mitigar a discriminação nos espaços esportivos passa por esforços construídos na coletividade dos âmbitos, envolvendo a política, a economia, a educação, a saúde e muitas outras pastas constituintes dos governos federais ao redor do mundo.



Toda a atenção que os abusos contra Vini Jr. atraiu, por fim, foi útil para (re)iniciar um importante diálogo sobre o racismo nos estádios e além deles, na Espanha, no Brasil e no mundo. O tópico que se restringia aos meios acadêmicos e de ativismo, chegou à cúpula política dos países diretamente envolvidos e o palanque criado pelo jogador brasileiro após a denúncia do episódio ocorrido no Mestalla colocou a bola nos pés das entidades estatais e esportivas, representadas pelas mais altas instituições nacionais, responsáveis no sentido de não apenas identificar, mas punir os responsáveis a fim de expulsar o racismo e todas as formas de discriminação do futebol e da sociedade de modo geral.



## A política externa brasileira e os direitos LGBTI+

*Guilherme France<sup>1</sup>*

*Juliana Pinto<sup>2</sup>*

### Introdução

Com o avanço das pautas de extrema-direita a nível global, retrocessos contra os direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis, e Pessoas Intersexo (LGBTI+)<sup>3</sup> têm se proliferado em todo mundo, com destaque para retrocessos alarmantes nos últimos meses. Em Uganda, foi sancionada uma lei que criminaliza a “promoção da homossexualidade”, prevendo penas de prisão de até 20 anos. Para casos de “homossexualidade qualificada”, a pena prevista é a morte.<sup>4</sup> Na Rússia, foram proibidos todos os tratamentos hormonais e cirúrgicos que possibilitam a transição de gênero, além de todas as formas de representação de relações LGBTI+ na mídia.<sup>5</sup> Nos EUA, a Suprema Corte permitiu que empresas e pessoas se recusem a oferecer serviços a casais homossexuais e diversos estados seguem aprovando leis abertamente transfóbicas.<sup>6</sup>

Ao redor do mundo, estatísticas mostram que o progresso dos direitos LGBTI+ não é contínuo ou uniforme. Como aponta o Índice Global de Aceitação LGBTI, produzido pelo Williams Institute, da Universidade da Califórnia (UCLA), entre 1981 e 2020, apenas 56 países testemunharam um aumento do nível de aceitação por parte da população deste grupo social. Paralelamente, nesse mesmo período, não houve mudança em 62 países e, em outros 57 países, aconteceu uma redução do nível de aceitação de LGBTI.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ, Pesquisador do NEAAPE e Membro da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero da OAB-RJ.

<sup>2</sup> Doutora em ciência política pelo IESP-UERJ. Pesquisadora NEAAPE e Labmundo-Rio. Assessora da Associação de Mulheres Diplomatas Brasileiras.

<sup>3</sup> A sigla LGBTI+ será utilizada conforme instrução do Manual de Comunicação LGBTI+, elaborado pela Aliança Nacional LGBTI, disponível em: <<https://www.grupodignidade.org.br/wp-content/uploads/2018/05/manual-comunicacao-LGBTI.pdf>>. No entanto, ao se referenciar organizações, cargos, títulos que utilizam outras versões desta sigla, por respeito às suas preferências, serão utilizadas estas outras versões.

<sup>4</sup> Reuters. Uganda enacts harsh anti-LGBTQ law including death penalty. Kampala, 30 maio 2023. Disponível em <<https://www.reuters.com/world/africa/ugandas-museveni-approves-anti-gay-law-parliament-speaker-says-2023-05-29/>>. Acesso em 8 ago. 2023.

<sup>5</sup> New York Times. Putin's Crackdown Leaves Transgender Russians Bracing for Worse. Moscou, 1 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2023/08/01/world/europe/russia-transgender-ban.html>>. Acesso em 8 ago. 2023.

<sup>6</sup> Axios. Advocates fear more setbacks for LGBTQ rights. Washington DC, 30 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.axios.com/2023/06/30/colorado-lgbtq-wedding-website-supreme-court>>. Acesso em 8 ago. 2023.



Dezenas de países ainda criminalizam a comunidade LGBTI+, institucionalizando a perseguição a indivíduos em razão de sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero. De acordo com a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexo (ILGA, na sigla em inglês), 67 países possuem previsões legais que criminalizam a relação homossexual privada, consensual. Em seis países, a pena de morte é prevista para atos homossexuais, e, em outros cinco, a pena de morte pode ser imposta por este tipo de conduta. Em outros 42 países existem barreiras legais para a liberdade de expressão em questões de diversidade sexual e de gênero.<sup>7</sup>

De acordo com o Fundo de Dignidade Humana, há previsões específicas contra mulheres lésbicas e bissexuais em 42 países. Adicionalmente, 15 países criminalizam a identidade ou a expressão de gênero de pessoas transexuais, usando leis que impõem penas por “uso de disfarce” e “impersonificação”.<sup>8</sup>

O cenário brasileiro, entretanto, é bastante diferente. Além de avanços substantivos em direitos LGBTI+, como direito ao casamento civil, à adoção e à ratificação do nome social para pessoas trans, o combate à discriminação baseada em orientação sexual e em identidade e expressão de gênero deu passos importantes com a criminalização da LGBTfobia pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda que o Brasil mantenha estatísticas elevadas de violência contra a comunidade LGBTI+<sup>9</sup> e ainda sejam necessárias políticas públicas em diversos níveis para assegurar seus direitos, o Brasil figura como potencial polo de promoção destes direitos internacionalmente.

Diante desse cenário, analisar a política externa brasileira com relação aos direitos humanos LGBTI+ se torna muito importante. Com o fim de um governo de extrema-direita, chefiado por Jair Bolsonaro, que, por quatro anos, não apenas se posicionou antidireitos de modo geral, como pregou especialmente a retirada de direitos da população LGBTI+, é essencial investigar quais foram os movimentos nos primeiros meses do governo Lula no sentido de reverter estas políticas antidireitos e reposicionar o Brasil no debate internacional sobre direitos LGBTI+. Este artigo pretende realizar uma avaliação inicial deste processo.

<sup>7</sup> International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association. State-sponsored homophobia: global legislation overview update. Genebra, 2020. Disponível em: <[https://ilga.org/downloads/ILGA\\_World\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_report\\_global\\_legislation\\_overview\\_update\\_December\\_2020.pdf](https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2020.pdf)>. Acesso em 15 ago. 2023..

<sup>8</sup> Human Dignity Trust. Map of countries that Criminalize LGBT People. Disponível em: <<https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/map-of-criminalisation/>>. Acesso em 15 ago. 2023.

<sup>9</sup> Observatório de Mortes e Violências LGBTI+ no Brasil. Dossiê denuncia 273 mortes e violências de pessoas LGBT em 2022. Disponível em: <<https://observatoriomorteseviolenciaslgbtbrasil.org/dossie/mortes-lgbt-2022/>>. Acesso em 28 ago. 2023.



## Governo Bolsonaro - políticas anti-LGBTI+

Não é novidade que o movimento ultraconservador que vem se expandindo a nível global nas últimas décadas propaga narrativas xenofóbicas, racistas, misóginas, homofóbicas, entre outras visões radicais que menosprezam minorias. Diante desse cenário, a questão dos direitos humanos ganha destaque nessa conjuntura, visto que esses direitos são “a primeira vítima” em momentos de crises políticas<sup>10</sup>.

Jair Bolsonaro, eleito a presidência da República em 2018 no Brasil, foi alçado como um dos principais garotos-propaganda desse novo movimento de ascensão da extrema direita e do conservadorismo radical. A manutenção de uma retórica anti direitos humanos por autoridades de alto nível, incluindo o presidente, foi notória durante o período. Segundo Bobbio<sup>11</sup>, a direita é não-igualitária em sua essência, e assim, indivíduos teriam sua igualdade negada apenas por fazerem parte de um grupo em particular. Nesse contexto, diante dos inúmeros casos de retirada ou precarização de direitos que ocorreram durante o mandato de Bolsonaro, um tema se destacou: a questão de gênero.

É possível dizer que existe uma “obsessão” do ultraconservadorismo com questões de gênero e sexualidade. Gênero é traduzido como um conceito a ser eliminado, o oposto dos “valores da família”. No discurso anti gênero, o objetivo é criar uma divisão eles/nós, um antagonismo, e por meio dele deslegitimar diferentes grupos na sociedade e na política. Os grupos anti direitos no Brasil, nesse sentido, operam com o objetivo de derrotar, efetivamente, qualquer política feminista e LGBTI+. Não se pode negar, também, a altíssima influência que os movimentos de extrema direita de cunho religioso vêm tendo nos espaços onde políticas públicas são formuladas. A instrumentalização de minorias étnicas/religiosas/linguísticas/políticas como “bodes expiatórios”, e a interpretação sobre um respectivo grupo como perigoso e uma ameaça (política do medo) são práticas típicas da extrema direita, e a comunidade LGBTI+ foi uma das que mais sofreu diante dessa estratégia política de propagação do ódio.

---

<sup>10</sup> Alnajjar, Ghanim. Human Rights in a Crisis Situation: The Case of Kuwait after Occupation. *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (Feb., 2001), pp.188-209.

<sup>11</sup> Virchow, F. The History of Social Movements in Global Perspective. *The History of Social Movements in Global Perspective*, [s./], 2017, pp.619–646.



O movimento antigênero que se construiu dentro da narrativa da extrema direita no Brasil causou impactos, inclusive diretos, na formulação de políticas públicas. O objetivo final desses grupos era, sem dúvida, retroceder os direitos garantidos a diversas minorias, em nome de um discurso fundamentalista. Para além disso, deve-se considerar que, no Brasil, até 2018, o campo de implementação das políticas públicas que garantiram avanços para os direitos LGBTI+ foi caracterizado pelo protagonismo das ações do Executivo e, principalmente, do Judiciário<sup>12</sup>. Logo, considerando a posição central do presidente para garantir tais avanços, a eleição de Bolsonaro não trazia uma expectativa favorável à continuação desta tendência.

Um claro exemplo de que tal expectativa viria a se concretizar durante o mandato bolsonarista foi a primeira medida provisória assinada por Bolsonaro ao se tornar presidente retirou da política de direitos humanos brasileira todas as ações destinadas à garantia de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e outros grupos LGBTI+<sup>13</sup>. Nos anos seguintes, o governo enfraquece e tentou, em sucesso, extinguir o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, excluiu da lei orçamentária os recursos dedicados exclusivamente para políticas LGBTI+ e fechou o departamento de promoção dos direitos LGBTI+ no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos<sup>14</sup>.

Pesquisas sugerem uma correlação entre esforços domésticos do Estado em relação aos direitos humanos e o ativismo internacional dos governos<sup>15</sup>. Logo, pode-se inferir que, se o governo tomou posições antidireitos na sua política doméstica, elas viriam a se refletir na sua política externa de direitos humanos. Foi exatamente isso que aconteceu durante a presidência de Bolsonaro: a conjuntura doméstica permitiu ações direta e abertamente antidireitos LGBTI+ por parte do governo brasileiro em sua política externa.

Nesse sentido, foi durante o mandato bolsonarista que foi noticiada uma das maiores mudanças no vocabulário da política externa brasileira até então: surpreendendo delegações na ONU, o Brasil defendeu que o termo “gênero” fosse abolido dos textos das resoluções da instituição. A razão para esta mudança foi que a política externa brasileira queria reivindicar que fosse o sexo biológico o considerado pelo país nas negociações internacionais, e não a sua construção social.

<sup>12</sup> Quinalha, Renan. Os direitos LGBT sob o governo Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique*, 31 de maio de 2019.

<sup>13</sup> Anistia Internacional. Discurso da administração de Bolsonaro contra direitos humanos começa a se concretizar em medidas nos primeiros meses de governo. 21 de maio de 2019.

<sup>14</sup> Pereira, Matheus Mazzilli. Políticas para LGBTI+ no governo federal: ascensão e queda. *Nexo Jornal*, 19 de abril de 2022.

<sup>15</sup> Merke, Federico; Pauselli, Gino. *Foreign Policy and Human Rights Advocacy: An Exercise in Measurement and Explanation*. *Hum Rights Review*, N.14, 2013, p.131–155.



O texto-base da candidatura do país a um mandato no Conselho de Direitos Humanos da ONU ilustrou esta decisão. O documento não menciona, em nenhum momento, a palavra “gênero”. O governo brasileiro também decidiu vetar o termo “direitos sexuais e reprodutivos” e subtrair as referências à promoção dos direitos LGBTI+. Família, segundo o governo, seria aquela formada a partir da união de um homem e uma mulher<sup>16</sup>. A intenção de Jair Bolsonaro, de modo geral, estava clara: seria preciso restringir direitos e não expandi-los. Assim, menções aos direitos das populações LGBTI+ seriam limitadas por vocabulários explicitamente restritivos e exclusivos, que dariam respaldo a declarações e posições ultraconservadoras, como a utilização da expressão ‘família tradicional’ como titular de direitos e merecedora de proteção.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2022, que havia ampliado os direitos LGBTI+ nos seus dois mandatos anteriores, houve grande expectativa sobre a reversão dos retrocessos implantados por Bolsonaro. A seção a seguir busca analisar se, de fato, alguma mudança concreta já foi institucionalizada em termos de transpor, para a política externa, a nova posição oficial do governo sobre direitos LGBTI+.

## **Governo Lula - Reversão de curso no Brasil**

Os sinais da reversão de curso da política externa brasileira com relação aos direitos LGBTI+ se manifestaram nos primeiros dias de 2023 ao se iniciar o terceiro mandato de Lula. O governo anunciou, pouco depois de tomar posse, o desligamento do país do Consenso de Genebra<sup>17</sup>, uma coalizão de países governados principalmente por políticos conservadores, como Hungria, Arábia Saudita, Sudão e Egito e, quando da sua concepção original, em 2020, Estados Unidos. Apesar de focado em questões relacionadas às mulheres, especialmente ao combate ao direito ao aborto, o Consenso fazia referência à “família tradicional” como núcleo central e fundamental da sociedade. Trata-se de referência excludente a modelos familiares não-heterossexuais.

---

<sup>16</sup> Chade, Jamil. O Brasil ao lado das ditaduras mais cruéis do mundo. El País, 20/07/2019. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/18/opinion/1563485645\\_650175.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/18/opinion/1563485645_650175.html)>. Acesso em 21/08/2023; Chade, Jamil. Novo dicionário do Itamaraty. UOL, 10/07/2019. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/novo-dicionario-do-itamaraty/#opiniao-ultima-mudancatao-dramatica-aconteceu-pos-1964>>. Acesso em 21/08/2023.

<sup>17</sup> Ministério das Relações Exteriores. Desligamento do Brasil do Consenso de Genebra - Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Saúde, do Ministério das Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, 17 jan. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra)>. Acesso em 8 ago. 2023.



Em mais um sinal da mudança de posicionamento do governo brasileiro com os direitos LGBTI+ no cenário internacional, no dia 28 de junho de 2023, foi anunciada a adesão do Brasil ao Grupo de Amigos do mandato do Especialista Independente sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero do Conselho de Direitos Humanos da ONU, cargo atualmente ocupado por Víctor Madrigal-Borloz. Nesta oportunidade, o Brasil reconheceu este como o “principal mecanismo no sistema internacional de direitos humanos para a promoção e proteção dos direitos da comunidade LGBTQIA+”, explicitando seu apoio à renovação do mandato do Especialista Independente em 2025.<sup>18</sup>

Este apoio ao Especialista Independente, foi manifestado também na 53ª Reunião Ordinária do Conselho de Direitos Humanos da ONU, quando a Secretária Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ do Ministério de Direitos Humanos, Symmy Larrat, participou da reunião representando o Brasil.<sup>19</sup> Esta foi a primeira vez em que uma pessoa transexual representou o país neste fórum internacional.

Também relevante para a interseção entre os Ministérios dos Direitos Humanos e o Ministério das Relações Exteriores, foi a recriação do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, do qual o Itamaraty faz parte como membro efetivo.

A agenda de direitos LGBTI+ também foi incluída, ainda que sem destaque, no âmbito de reuniões bilaterais realizadas entre o Presidente Lula e outras lideranças sul-americanas. Tanto no caso da reunião com o Presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, em 30 de maio de 2023, quanto na reunião com o Presidente da Argentina, Alberto Fernández, em 23 de janeiro, de 2023, foram incluídas, nas declarações conjuntas assinadas ao fim do encontro, menções à realização futura de reuniões técnicas para consultas bilaterais sobre direitos humanos, com ênfase em políticas de igualdade para LGBTI+, além de mulheres.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Uol. Governo Lula adere à aliança internacional de defesa de direitos LGBTQIA+. Genebra, 28 jul. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/06/28/governo-lula-adere-a-alianca-internacional-de-defensa-de-direitos-lgbtqia.htm>>. Acesso em 8 ago. 2023.

<sup>19</sup> Ministério dos Direitos Humanos. Symmy Larrat promove os direitos da população LGBTQIA+ durante evento da ONU em Genebra. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/secretaria-symmy-larrat-promove-os-direitos-da-popuacao-lgbtqia-durante-evento-da-onu-em-genebra>>. Acesso em 15 ago. 2023.

<sup>20</sup> Ministério das Relações Exteriores. Atos assinados por ocasião da visita do Presidente da Venezuela ao Brasil. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-do-presidente-da-venezuela-ao-brasil-2013-29-de-maio-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-do-presidente-da-venezuela-ao-brasil-2013-29-de-maio-de-2023)>. Acesso em 16 ago. 2023; Ministério das Relações Exteriores. Atos assinados por ocasião da viagem do Senhor Presidente da República a Buenos Aires. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-viagem-do-senhor-presidente-da-republica-a-republica-argentina-buenos-aires-23-de-janeiro-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-viagem-do-senhor-presidente-da-republica-a-republica-argentina-buenos-aires-23-de-janeiro-de-2023)>. Acesso em 16. ago. 2023.



Uma das notícias mais celebradas por ativistas LGBTI+ no país foi a decisão do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) de adotar procedimentos simplificados para análise de pedidos de refúgio de pessoas LGBTI+ oriundas de países que aplicam pena de morte ou pena de prisão para gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais.<sup>21</sup>

Mesmo antes desta decisão, o Brasil já era um dos 40 países no mundo que reconhecia como refugiados os indivíduos do grupo LGBTI+ que sofriam perseguição em seus países. Afinal, a Lei nº 9.474, de 1997, já previa o reconhecimento como refugiado daquele que sofresse fundados temores de perseguição por pertencerem a determinado “grupo social” (art.1º,I), categoria na qual os LGBTI+ podiam ser enquadrados. Esta legislação replica os termos empregados pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Neste cenário, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) fez um levantamento das solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero realizadas entre 2010 e 2016. Foram encontradas 369 solicitações, sendo que a maioria delas foi apresentada por indivíduos originários da África (89,7%). Entre esses países, a Nigéria é a que tem um maior número de nacionais solicitando refúgio no Brasil nesse período por temor de perseguição devido a sua orientação sexual ou identidade de gênero. Também compõem expressiva maioria dos solicitantes os homens cisgêneros homossexuais ou bissexuais (87%).<sup>22</sup>

Do ponto de vista institucional, foi anunciada também a criação de um cargo, no MRE, de Alta Representante para Temas de Gênero.<sup>23</sup> Não ficou claro, no entanto, se a promoção de direitos LGBTI+ estaria incluído no mandato desta Alta Representante.

---

<sup>21</sup> Ministério da Justiça. Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+. Brasília, 18 maio 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-procedimento-simplificado-para-reconhecimento-de-refugiados-lgbtqia>>. Acesso em 8 ago. 2023.

<sup>22</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/refugiolgbt/>>. Acesso em 15 ago. 2023.

<sup>23</sup> Ministério das Relações Exteriores. Nota à Imprensa nº 88 – Alta Representante para Temas de Gênero. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/alta-representante-para-temas-de-genero](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/alta-representante-para-temas-de-genero)>. Acesso em 15 ago. 2023.

Internamente, notam-se algumas medidas adotadas pelo Itamaraty no sentido de reconhecer o papel e as especificidades da comunidade LGBTI+ entre os seus colaboradores. Foi criado, em 17 de abril de 2023, o Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão, com a finalidade de propor e acompanhar iniciativas relacionadas aos temas da diversidade e da inclusão no âmbito do MRE.<sup>24</sup> Este sistema é composto pelo Comitê de Gênero, pelo Comitê Étnico-Racial, pelo Comitê de Pessoas com Deficiência e pelo Comitê de Pessoas LGBTQIA+. O Comitê de Pessoas LGBTQIA+ foi designado pela Portaria nº 783, de 10 de maio de 2023.

Vale também mencionar a formação do Grupo de Ação LGBTQIA+ do Ministério das Relações Exteriores, um coletivo de funcionários do Itamaraty que, de modo não oficial, acompanha esta pauta.

## **Conclusão**

Nos últimos anos, os direitos da população LGBTI+ foram duramente atacados no Brasil. Depois de uma escalada do ódio contra essa minoria, chegou à Presidência da República um representante da extrema-direita que operou para que direitos dessa comunidade fossem restringidos, e, que, para além disso, contribuiu ativamente para o aumento da insegurança desses indivíduos, ao travar uma verdadeira batalha de narrativas enquanto ocupava o mais alto cargo Executivo do país. No plano internacional, este movimento se materializou com alianças a outras lideranças de extrema direita e por esforços de enfraquecer o ainda lento processo de reconhecimento internacional dos direitos LGBTI+ autonomamente.

Com a eleição de um presidente progressista em 2022, ressurgiu a expectativa de que os direitos da população LGBTI+ voltariam a ser uma preocupação das políticas públicas dedicadas à proteção dos direitos humanos, e que os retrocessos dos anos anteriores seriam desfeitos. No campo específico da inclusão deste tema nas agendas de políticas externa brasileiras, para além de reverter movimentos conservadores do governo anterior, já se notam movimentações no sentido de oferecer maior respaldo à agenda internacional de promoção dos direitos LGBTI+, com destaque para o apoio ao mandato do Especialista Independente do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

---

<sup>24</sup> Portaria nº 454, de 17 de abril de 2023, do Gabinete do Ministro de Relações Exteriores.

Apesar dos avanços mencionados, ainda existem muitas interrogações no que se refere ao alcance e à proeminência que a defesa dos direitos LGBTI+ assumirá na política externa brasileira, se e quando esta defesa se contrapor a outros interesse ou prioridades do governo. Por exemplo, diversos países criticaram duramente a nova legislação adotada por Uganda prevendo a pena de morte para indivíduos que praticassem atos de homossexualismo, inclusive com ameaças de sanções econômicas.<sup>25</sup> Este não foi até o momento, entretanto, o caso do Brasil. Mas com a proliferação destes retrocessos em todo o mundo, é provável que o governo seja mais frequentemente cobrado quanto à correspondência da sua política doméstica com a política externa brasileira.

---

<sup>25</sup> Reuters. Reactions to new Ugandan anti-LGBTQ Law. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/africa/reactions-new-ugandan-anti-lgbtq-law-2023-05-29/>>. Acesso em: 15. ago.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.



# NEAAPE

Núcleo de Estudos  
Atores e Agendas de Política Externa

2023