



n . 1
jan-mar
2023

BOLETIM OPSA



BOLETIM OPISA

ISSN 1809-8827

O Boletim OPISA reúne análises sobre acontecimentos de destaque na conjuntura política da América do Sul e tem periodicidade trimestral. A publicação é composta por editorial e textos dirigidos a leitores que querem ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos. As fontes utilizadas para sua confecção são resumos elaborados pelos pesquisadores do OPISA com base nos jornais de maior circulação em cada um dos países e documentos de autoria de pesquisadores ou agências independentes que complementam as informações divulgadas pela imprensa.

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

Editores Executivos

Marianna Albuquerque e Diogo Ives de Quadros

Editora Adjunta

Kethlyn Winter

Conselho Editorial

Maria Regina Soares de Lima

Marianna Albuquerque

Leticia Pinheiro

Diogo Ives de Quadros

Editoria de Redação

Débora Bedim Loures

Diogo Ives de Quadros

Ghaio Nicodemos Barbosa

Guilherme Queiroz Alves

Isabella Pereira

Jefferson Nascimento

Júlia Furtado Reis

Kethlyn Winter

Marianna Albuquerque

Marília Bernades Closs

Stephanie Braun

Thaís Jesinski Batista

Observatório Político Sul-Americano

opsa.com.br



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

Sumário

EDITORIAL

O RETORNO DE UMA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA MULTIFACETADA.....PÁGINA 04

ARTIGOS

OS 100 DIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA III..... PÁGINA 09

O PROTAGONISMO BRASILEIRO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: AS ELEIÇÕES DO BID E DO NBD.....PÁGINA 18

A GUIANA E O PETRÓELO: AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS E OS DESAFIOS DESSE RECURSO ESTRATÉGICO..... PÁGINA 23

A DISPUTA DE LIDERANÇA NO MAS E AS PERSPECTIVAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA RUMO A 2025..... PÁGINA 28

Editorial

O retorno de uma política externa brasileira multifacetada

No final dos anos 1960 e na década de 1970, a política externa era percebida, por analistas e praticantes, como um instrumento relevante para incidir nas agendas multilaterais de desenvolvimento, especialmente no contexto das propostas de reformas do sistema de comércio internacional feitas pelo Grupo dos 77, coalizão desenvolvimentista que se formou em torno da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Nos anos 60, o Brasil assumiu um papel de liderança nas negociações. Para alguns analistas, o país ascendera à condição de país semiperiférico na ordem capitalista, diferenciando-se do restante dos países em desenvolvimento, mas ainda não dispo de capacidades próximas às de uma grande potência.

Esta divisão entre as questões de desenvolvimento, que opunha o eixo vertical Norte-Sul, e as questões políticas e geopolíticas, que se situavam no eixo horizontal Leste-Oeste, era característica da Guerra Fria. Para um país situado na área de influência norte-americana, os custos de divergir dos EUA no eixo geopolítico eram altíssimos. Como ilustração, apesar de ser uma liderança no G77, o Brasil não aderiu formalmente ao Movimento dos Não Alinhados. Por sua vez, no eixo Norte-Sul, havia espaços de agência para um país como o Brasil, que se industrializara e se diferenciara dos demais países em desenvolvimento. A criação, nos anos 60, de um eixo Norte-Sul, impulsionada pelos países africanos recém-independentes e pelos latino-americanos, criou uma brecha no ordenamento global da bipolaridade. Nesse novo contexto, o Brasil soube (e pôde) exercer uma agência reformista.

O desaparecimento da antiga União Soviética e a emergência da China na economia capitalista internacional reconfiguraram a ordem internacional e criaram outros desafios para uma política externa desenvolvimentista do Brasil. O primeiro efeito foi a expansão territorial do capitalismo, que acabou por implodir o eixo Leste-Oeste. Como consequências, aumentou-se a interdependência econômica assimétrica entre Norte-Sul, e ampliou-se o espaço para que a China aproveitasse a abertura de mercados na periferia para incrementar seus laços econômicos de forma global. A nosso ver, este processo enterrou a Guerra Fria, uma vez que uma de suas características foi a formação de dois blocos econômicos, políticos e geopolíticos relativamente coesos, o que não voltou a existir até hoje.

Outra consequência foi um processo de desconcentração do poder global em direção à Ásia, impulsionado pela emergência da China, transformando-a na região de crescimento global mais dinâmico – processo ajudado, também, pela emergência da Índia. Este foi um momento particularmente promissor para o Brasil, na medida em que a constituição do BRIC (inicialmente sem África do Sul), em 2009, reunindo as maiores potências emergentes daquele contexto, coincidiu com um momento particularmente favorável da economia brasileira, combinado à eleição de um presidente comprometido com as pautas desenvolvimentistas e com uma política externa guiada pela ambição da graduação.

Hoje, no momento em que a China passa a ser vista como o principal desafiante estratégico dos EUA, observa-se a elaboração de um novo discurso nas formulações teóricas e práticas dos EUA e da União Europeia. O conceito de Ocidente é retomado e autodefinido como o conjunto de países capitalistas, com regimes políticos organizados em democracias liberais e pacíficas. Sua contraparte são os países governados por autocracias expansionistas e economias capitalistas comandadas pelo Estado, representadas por Rússia e China. Este discurso é complementado pela afirmação de que haveria uma bipolaridade emergente entre EUA e China, constituindo uma nova Guerra Fria, e pelas sugestões, em especial da União Europeia, de que o princípio de *like minded countries* passe a ser definidor para superar os impasses da rivalidade China-EUA no plano multilateral e orientar a reforma normativa no âmbito do multilateralismo global.



A este princípio, vem se opondo o da diversidade como guia defendido por analistas asiáticos e parte do Sul Geopolítico. Essa última denominação foi criada a partir do Sul para dar conta do novo ativismo político de uma parte deste diante da crise do multilateralismo, das tentativas de implementação de princípios de inclusão restritivos neste âmbito e de esforços para transferir, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, a gestão de novas temáticas, para além da segurança propriamente dita, inclusive a saúde global.

Conforme entendem Milani e Kraychete (2022, p. 9-10)¹, a dimensão Norte-Sul sofreu mudanças ao longo do tempo, mas segue marcante nas relações internacionais, pois “permanecem vivas a assimetria econômica de poder, a hierarquia normativa entre os Estados e a diferenciação em termos de capacidade militar-estratégica [...] entre os que pertencem e os que não pertencem ao clube oligárquico do Ocidente”. Poucas exceções conseguiram reduzir assimetrias, como China e Índia. Para o autor e a autora, há reconhecimento disto entre pensadores e instituições multilaterais do Norte, mas estes, ao empregarem o conceito de “Sul Global” depois do fim da Guerra Fria (em substituição a Terceiro Mundo ou semiperiferia), tendem a excluir dele países considerados não integrados a supostos consensos políticos e econômicos, como Bolívia, Irã, Cuba e Venezuela.

Braga e Duarte (2022, p. 47)² seguem na mesma linha e definem o conceito alternativo de Sul Geopolítico como sendo uma identidade que remete a sociedades que foram vítimas do colonialismo e do imperialismo na América Latina, na Ásia e na África, mas que “tem que ser politizada pelos atores políticos que formulam a política externa”. Em outros termos, Sul Geopolítico é uma opção de identidade disponível para um grupo de países, que pode ou não ser reconhecida e mobilizada por governos de ocasião. Os autores exemplificam o raciocínio citando o México: trata-se de um país com um passado de colonização, mas que, no pós-Guerra Fria, teve governos que abriram mão de uma estratégia geopolítica do Sul, em favor de um aprofundamento da dependência econômica em relação aos Estados Unidos. O Brasil, durante o governo Bolsonaro, teve comportamento semelhante.

Por sua vez, ainda segundo os autores,

os países que constroem uma estratégia internacional ancorada no Sul geopolítico, com maior propulsão de seus modelos econômicos no sistema internacional, apresentam capital simbólico e material para se afirmarem como norm maker³s e adotarem políticas externas que visam a propor alternativas às normas internacionais criadas pelo Norte em agendas da governança global, como cooperação e direitos humanos. Esse é o cenário do ganho de escala da projeção internacional de países que usam a plataforma geopolítica do Sul. Tal hegemonia ocidental na construção da governança global encontra oposição na diversidade de elementos históricos, culturais, sociais e políticos do que não é o Ocidente. E essas particularidades identitárias podem ser estrategicamente adaptadas a diferentes narrativas do Sul, produzindo o que chamamos de estratégia do Sul geopolítico⁴.

E ainda:

A adoção de ideias e comportamentos de acordo com a narrativa do Sul geopolítico não implica um rompimento com a ordem global liberal. Não se trata da construção de uma ordem internacional alternativa – por isso a estratégia pode ser classificada como um reformismo moderado, já que é reformista, mas não é revolucionária. Muitas vezes, as ambiguidades entre um posicionamento político crítico quanto às assimetrias das instituições internacionais e os interesses de participação na economia política internacional ficam latentes⁵.

1 MILANI, Carlos R. S.; KRAYCHETTE, Elsa Sousa. Apresentação. In: _____. Política externa e desenvolvimento no Sul geopolítico. Salvador: EDUFBA, 2022.

2 BRAGA, Pablo Saturnino; DUARTE, Rubens de S. Os desafios de caracterizar e de formular a grande estratégia em países do Sul geopolítico: uma análise do caso brasileiro. In: MILANI, Carlos R. S.; KRAYCHETTE, Elsa Sousa. Política externa e desenvolvimento no Sul geopolítico. Salvador: EDUFBA, 2022.

3 *Id.*, 2022.

4 *Id.*, 2022, p. 49.

5 *Id.*, 2022, p. 51.



É neste novo e mais complexo contexto geopolítico e estratégico que ocorre a invasão da Rússia e a subsequente guerra na Ucrânia, a partir de fevereiro de 2022, eventos que marcam um agravamento do *status quo* pós-Guerra Fria. Com a eleição do governo Lula 3.0, a postura brasileira vem sendo a de defender uma posição de não-alinhamento no conflito e a oferta de posturas mediadoras da paz, juntamente com os países que não se alinham às tentativas de defender que estamos diante de um conflito nos moldes propostos por EUA e União Europeia, traduzido pelo maior protagonismo militar da OTAN. Como se viu acima, não se trata de um retorno ao não-alinhamento do passado, quando países se declaravam não-alinhados a EUA e União Soviética, mas sim de um não-alinhamento à visão de uma nova configuração global que o Ocidente quer pôr em prática.

A tentativa do atual governo Lula de mediar a paz na Ucrânia recebeu fortes críticas estrangeiras e domésticas, que geralmente apontam que o Brasil não tem maturidade ou até mesmo pertinência para se envolver no conflito. Contudo, há poucos temas mais legítimos de gerar preocupação em escala global do que o possível uso de armas nucleares em um conflito diante dos desdobramentos em termos de vítimas; violação do direito internacional e dos direitos humanos; crise econômica, ambiental, sanitária e migratória; deslegitimação do Conselho de Segurança; e abertura de um novo precedente de uso da força nuclear, quase 80 anos depois do primeiro emprego feito pelos EUA, no Japão, para encerrar a Segunda Guerra Mundial. A guerra na Ucrânia desperta, naturalmente, este risco, ao envolver as maiores potências nucleares do planeta.

Estimular ações coletivas no plano multilateral é um comportamento dentro das capacidades de poder de uma potência média como o Brasil, beneficiado, ademais, pelo reconhecimento de que tem uma diplomacia bem capacitada para fazer negociações internacionais⁶. Costurar um clube de mediação é um esforço positivo para dar a devida dimensão global que a guerra na Ucrânia carrega em si, para além da Eurásia, e contrariar uma lógica bipolar de se organizar as relações internacionais. Envolver a vizinhança sul-americana na discussão contribuiria para estes objetivos, conforme pretendido pelo governo⁷, mas ainda pouco feito. Ademais, poderia servir como um pontapé para a reconstrução do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, cuja relevância aumenta hoje em face das incertezas da segurança global.

Por sua vez, meio ambiente é outro tema em que o governo brasileiro busca demarcar um caráter de preocupação global. Uma divisão do mundo em dois blocos retardaria uma cooperação já lenta para a mitigação e a adaptação do planeta às mudanças climáticas. Neste caso, entretanto, o contexto de ação do governo é completamente distinto ao do tabuleiro da segurança. Há grande apoio manifestado, dentro e fora do país, para que o Brasil exerça papel de destaque no debate ambiental, dada nossa geografia, biodiversidade, matriz energética e tradição diplomática. EUA e Reino Unido anunciaram recentemente doações ao Fundo Amazônia, ao passo que a Comissão Europeia estuda fazer o mesmo. Na relação com a China, a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, anunciou a criação do Subcomitê de Meio Ambiente e Mudança Climática no âmbito da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN).

O principal percalço para o avanço da agenda, porém, está no Congresso Nacional e em setores do Executivo. A recente decisão do Ibama de negar um pedido da Petrobras para prospectar petróleo na foz do rio Amazonas, com o argumento de risco ambiental, foi apoiado pela Ministra Marina Silva, entusiasta da redução no uso de combustíveis fósseis, mas gerou forte repúdio entre parlamentares e Ministros, inclusive da base governista. Os principais estados beneficiados economicamente com a exploração de petróleo seriam Amapá e Pará, mas há uma pressão articulada de senadores de todos os estados do Norte, além do Maranhão, para que o Ibama reveja a decisão⁸. Por sua vez, poucos dias após a decisão do órgão, foi aprovada, em uma comissão da Câmara dos Deputados, uma medida

6 Cf. <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>.

7 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/lula-convida-lideres-sul-americanos-para-retiro-em-brasilia-presenca-de-maduro-poe-em-xeque-participacao.ghtml>. Acesso em 25/05/2023.

8 Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/05/24/senadores-da-regiao-norte-se-mobilizam-contradecisao-do-governo.ghtml>. Acesso em 25/05/2023.

que transferiu competências do Ministério do Meio Ambiente a outros ministérios. Tratou-se de um movimento pouco disfarçado, especialmente por parte de deputados da bancada ruralista, para diminuir o poder de Marina Silva no combate ao desmatamento⁹. Segundo Arthur Lira, presidente da Câmara, o Ministério do Meio Ambiente “é um ministério com muito pouco apoio político dentro do Congresso – é importante que se frise. Você não pode viver desconectado da técnica da política, não funciona”¹⁰. A medida também retirou o poder do Ministério de Povos Indígenas, comandado por Sonia Guajajara, de demarcar terras indígenas¹¹.

As duas ações, que ainda estão em desdobramento no momento em que este texto é escrito, afetam diretamente a Amazônia Legal e podem comprometer a credibilidade que o governo vinha tentando construir na política externa ambiental. Ademais, ocorrem poucos meses antes da realização da Cúpula Amazônica, que reunirá os Estados-partes do Tratado de Cooperação Amazônica, em agosto, em Belém do Pará. A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) chegou a organizar, em maio, um seminário para reunir propostas para o Brasil levar a esta cúpula, do qual participaram representantes de diversos ministérios, Câmara dos Deputados, Superior Tribunal de Justiça, governo estadual do Pará e sociedade civil (entidades empresariais, movimentos sociais, ONGs, igrejas e academia). Entretanto, o contexto de governabilidade frágil de Lula 3.0 demanda que as interações entre múltiplos atores para construir a política externa brasileira seja mais institucionalizada, a fim de que o debate público acompanhe os ventos políticos e ajude a constranger interesses de minorias organizadas com poder de influência alto e pouco transparente no Congresso.

Toda a complexidade que já se apresenta para o Brasil se posicionar nas agendas globais de segurança e meio ambiente tende a aumentar nos próximos meses, à medida que outras *constituencies* passem a incidir sobre a política externa. Há poucos dias, Lula e o vice-presidente da República, Geraldo Alckmin, publicaram juntos um artigo de imprensa intitulado “Neoindustrialização para o Brasil que queremos”. O texto anuncia a retomada do que há de mais tradicional no desenvolvimentismo nacional, uma política industrial, e ressalta que esta será feita em benefício de tecnologias que contribuam para “nossa soberania em setores como saúde, comunicações, defesa e energia”¹². Entre tais tecnologias, citam-se semicondutores, carros elétricos e biocombustíveis. Projetos concretos serão elaborados no âmbito do recém lançado Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, conformado por representantes do Estado e da sociedade.

As repercussões de uma política industrial para a atuação do Brasil na agenda econômica internacional ainda estão por ser vistas, mas se trata de outro âmbito em que o país tem legitimidade para atuar, haja vista a tradição de liderança no G77. Os dogmas do livre comércio e da globalização irrestrita estão sendo abandonados pelo Norte atualmente, de modo que negociações multilaterais e globais precisam ser incentivadas, no lugar da construção de zonas de influência que dividam o Sul. Isto passará, presumivelmente, por articulações que o Brasil terá de fazer com seus vizinhos do Mercosul, inclusive nas negociações em andamento sobre um tratado comercial com a União Europeia. *Lobbies* de todo tipo tendem a atravessar o debate.

Vislumbra-se, em suma, que o Brasil terá uma política externa multifacetada nos próximos anos para levar adiante uma atualização do projeto nacional desenvolvimentista, que deve responder aos desafios de uma crise securitária, ambiental e econômica. O meio ambiente é fundamental para se repensar projetos sociais e deve ser tratado simultaneamente nas chaves do desenvolvimento e da segurança. O *status* de potência média confere ao país uma multiplicidade de estratégias de inserção internacional, pois

9 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/05/5097037-mp-que-esvazia-ministerio-de-marina-avanca-na-camara.html>. Acesso em 25/05/2023.

10 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/05/congresso-conquista-protagonismo-e-governo-lula-precisa-se-adaptar-diz-lira.shtml>. Acesso em 25/05/2023.

11 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/05/24/sonia-guajajara-ministerio-do-meio-ambiente.htm>. Acesso em 25/05/2023.

12 Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/neoindustrializacao-para-o-brasil-que-queremos/>. Acesso em 25/05/2023.



permite que se apresente ora como fraco, ora como forte, a depender do país com que se relaciona ou do tema que negocia em fóruns multilaterais (LIMA, 1990)¹³. Cada agenda demandará um cálculo de possibilidades de ação distintos, a depender de correlações de forças nos âmbitos doméstico e externo. O horizonte a ser perseguido promete ser o de um reformismo do sistema internacional, que diminua assimetrias em favor do Sul Geopolítico. Como a geografia é imperativa para qualquer estratégia de inserção internacional, a América do Sul não é alheia a essas dinâmicas globais, conforme introduzido pelos artigos desta edição do Boletim OPSA. Desenvolvendo alguns pontos mencionados neste editorial, Débora Bedim e Júlia Furtado avaliam os 100 primeiros dias da política externa brasileira durante o governo Lula 3.0. Na sequência, Ghaio Nicodemos e Guilherme Queiroz Alves descrevem as eleições de brasileiros, atravessadas por variáveis políticas, para comandar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco dos BRICS. Por sua vez, Kethlyn Winter explica os efeitos da exploração de petróleo nas políticas doméstica e externa da Guiana, nos últimos anos. Por fim, contamos com a contribuição ilustre de Clayton Mendonça Filho, colaborador do OPSA e professor na Universidade Federal do Ceará, que expõe a disputa de lideranças atualmente existente dentro do *Movimiento Al Socialismo*, na Bolívia, e as perspectivas políticas para a eleição presidencial de 2025.

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2023

Maria Regina Soares de Lima
Diogo Ives
Marianna Albuquerque

Coordenadores OPSA

13 LIMA, Maria Regina Soares de. A economia politica da politica externa brasileira: uma proposta de analise. Contexto Internacional, v. 6, n.12, p. 7-28, 1990.



Os 100 dias da política externa brasileira durante o governo Lula III

Débora Bedim Loures
Pesquisadora do OPISA

Júlia Furtado Reis
Pesquisadora do OPISA

Introdução

No dia 1º de janeiro, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu, pela terceira vez, a presidência do Brasil. Em seu discurso de posse, já era possível perceber o peso que a agenda de política externa adquiriria no governo, principalmente quando Lula evocou a necessidade de reconstrução de um diálogo ativo e “altivo” com atores globais e a quebra do isolamento a que o Brasil foi submetido nos quatro anos anteriores¹⁴. E, de fato, em comparação com o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2018-2022), em que a política externa ficou em segundo plano, percebe-se, nos primeiros cem dias do novo governo Lula, a utilização da política externa como forma de reconstruir o poder e o prestígio do Brasil no cenário internacional (GONÇALVES; MORROT, 2023).

Ainda durante o período de transição dos governos, no qual ocorreu uma recusa do ex-presidente Jair Bolsonaro em colaborar com o processo (RODRIGUES, 2023), criou-se um Grupo de Trabalho (GT) “com o mandato para realizar um amplo e detalhado diagnóstico da situação do Estado Brasileiro nas relações exteriores do País” (RODRIGUES, 2023, p. 2). O GT foi composto por diplomatas, acadêmicos, representantes da sociedade civil e de partidos políticos que destacaram, que o objetivo primordial para a nova política externa brasileira (PEB), era fazer com que o Brasil retornasse à sua posição de protagonista global e fosse defensor de uma política externa “ativa e altiva”, da autodeterminação dos povos e do compromisso com o multilateralismo (WINTER, 2022). Além disso, visava-se retomar alianças estratégicas que se enfraqueceram no governo Bolsonaro, principalmente por conta de sua base ideológica de extrema-direita.

Segundo Rodrigues (2023), o relatório do GT marcou a análise das grandes linhas da política externa a serem recuperadas e/ou iniciadas; além das questões referentes à recomposição e ao orçamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE). É importante ressaltar que, durante a gestão do governo Bolsonaro, a reputação do MRE, assim como de outras burocracias brasileiras, foi afetada por apresentarem parte do corpo burocrático composta por pessoas ligadas diretamente às ideologias de ultradireita e pelo negacionismo seguidos por Bolsonaro em assuntos como mudanças climáticas e combate à pandemia de Covid-19 (RODRIGUES, 2023).

Frente aos desafios deixados pela gestão anterior, em discurso referente ao marco dos 100 dias de governo, Lula escolheu sintetizar os primeiros meses de trabalho em termos de resgate, afirmando que “o Brasil voltou”¹⁵. A frase fez alusão aos esforços do novo governo para preencher os vazios deixados pelo governo anterior em diferentes áreas como consequência do desmonte de políticas públicas. Tal expressão ganha nuances particulares quando usada para analisar a política externa nos três primeiros meses do governo Lula. A reconstrução de laços antes negligenciados, a reincorporação de um Brasil mais ativo em palcos multilaterais e a própria presença de Lula, utilizando-se do instrumento da diplomacia presidencial nos diversos encontros bilaterais e multilaterais, mostram que grande parte das ações dos primeiros três meses de governo foram pautadas com base na ideia de “retorno”.

Este artigo tem como objetivo apresentar os principais acontecimentos da política externa brasileira nos primeiros cem dias do governo Lula. O artigo foi dividido em seções

14 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra>/ Acesso em 07/05/2023.

15 Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/01/Lula-7-CELAC.pdf>. Acesso em 07/05/2023.



que agrupam os temas mais recorrentes durante o período, sendo eles: “Democracia”, “Reestruturação do Itamaraty”, “Meio Ambiente”, “Direitos Humanos”, “Guerra Russo-Ucraniana”, “Relações Bilaterais com os Estados Unidos”, “Relações Bilaterais com a China” e “Relações com a América Latina”.

Democracia

As eleições de 2022 foram consideradas um ponto sensível não só no âmbito nacional, mas também internacional. Segundo Hirst (2023), após a vitória de Lula, em outubro de 2022, o país passou por um tempo de incertezas nos últimos meses do governo Bolsonaro devido às constantes ameaças do ex-presidente de quebra da institucionalidade democrática, sendo que o mesmo buscou repetir o roteiro de Donald Trump nas eleições dos EUA ao contestar o resultado das eleições nas redes sociais, o que facilmente se espalhou entre seus seguidores (RODRIGUES, 2023). Nesse sentido, “gerou-se uma articulação entre a política interna brasileira e os cenários externos nos quais os sistemas democráticos corriam riscos de ruptura e esgarçamento institucional” (HIRST, 2023, p. 91). Frente a este cenário, após o resultado da eleição, ocorreu uma grande mobilização internacional em favor do reconhecimento internacional da vitória de Lula nas urnas. O presidente Joe Biden fez as felicitações antes mesmo do primeiro discurso do presidente eleito, no que foi seguido por autoridades da Rússia, União Europeia e países latino-americanos e caribenhos, incluindo Cuba. Esta mobilização, além de reforçar ideais democráticos, rendia apoio externo às instituições brasileiras¹⁶.

Já em 2023, no dia da posse de Lula, mais de 70 delegações estrangeiras marcaram presença na cerimônia. A lista de líderes incluiu lideranças sul-americanas, como os presidentes: Alberto Fernández (Argentina), Gabriel Boric (Chile), Gustavo Petro (Colômbia), reforçando o novo relacionamento que a PEB do petista buscava conquistar na região, ao melhorar o diálogo com governos de esquerda, dos quais o Brasil tinha se distanciado no governo Bolsonaro¹⁷. Por sua vez, presidentes mais inclinados à direita, como Luis Lacalle Pou (Uruguai) e Guillermo Lasso (Equador), também compareceram.

Além disso, representantes dos países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) também prestigiaram Lula durante o cerimonial que aconteceu no Itamaraty: José Lourenço (Angola), José Maria Neves (Cabo Verde) e José Ramos Horta (Timor Leste). Dentre os líderes de países europeus, destacam-se a presença de Marcelo Rebelo de Sousa (Portugal); Rei Filipe 6º (Espanha) e Frank-Walter Steinmeier (Alemanha). Os EUA foram representados pela secretária do Interior, Deb Haaland, e os demais países foram representados por embaixadores residentes no Brasil. No dia seguinte à posse, Lula participou de dezessete reuniões bilaterais com autoridades dos países da América Latina, Europa, Ásia e África¹⁸.

Ao mesmo tempo em que a vitória de Lula apresentou um recorde de reconhecimento “expresso”, a tentativa de golpe realizado no dia 8 de janeiro por manifestantes bolsonaristas, que invadiram os prédios dos Três Poderes em Brasília, também apresentou forte reação na política internacional (RODRIGUES, 2023). Nomes como o do presidente Joe Biden, dos EUA, e de representantes da Rússia, China e União Europeia logo se prontificaram em condenar os atos terroristas e prestaram solidariedade ao presidente Lula. O governo ainda teve amparo da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Comunidade dos Estados Latino-Americanos (CELAC) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além de países como França, Reino Unido, Alemanha, Vaticano, Venezuela, Argentina, entre outros¹⁹.

16 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/10/paises-coordenaram-reconhecimento-internacional-expresso-a-vitoria-de-lula.ghtml>. Acesso em 07/05/2023.

17 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/sem-maduro-73-delegacoes-estrangeiras-marcam-presenca-na-posse-de-lula.shtml>. Acesso em 06/05/2023.

18 *Idem.*

19 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/10/paises-coordenaram-reconhecimento-internacional-expresso-a-vitoria-de-lula.ghtml>. Acesso em 07/05/2023.

Entretanto, apesar dos ataques antidemocráticos promovidos por uma parcela da sociedade, nos dois primeiros meses de seu governo, isto não inibiu Lula de receber chefes de Estado em Brasília e realizar viagens internacionais para países vizinhos na América do Sul, para os EUA e para a China, salientando o retorno da diplomacia presidencial marcante nos dois primeiros mandatos do presidente. Para Hirst (2023, p. 94), “mais do que a busca de uma projeção personalizada, a diplomacia presidencial de Lula 3.0 se lança sustentada pela ideia-força de que o Brasil retornou ao cenário mundial trazendo o peso de sua presença e a capacidade de incidência em agendas específicas”, como meio ambiente, direitos humanos, multirraciais e de gênero, que o ajude a recobrar esta posição e credibilidade.

Reestruturação do Itamaraty

Na organização da equipe que cuida dos assuntos internacionais no novo governo, é importante apontar a relevância da Assessoria Especial do Presidente da República com a chefia de Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores durante os dois primeiros mandatos presidenciais de Lula. Isso porque a participação de Amorim nos três primeiros meses do governo Lula III tem sido robusta: de uma visita discreta, mas significativa à Venezuela até a visita à Rússia para se reunir com Vladimir Putin e discutir a Guerra Russo-Ucraniana.

Já a nomeação para o cargo de chefia do Ministério de Relações Exteriores (MRE) foi marcada por uma campanha que reuniu segmentos de funcionários do Itamaraty, da academia e da sociedade civil na demanda por uma chanceler mulher. Esperava-se que o governo Lula fizesse história ao indicar a primeira mulher ao cargo, mas as expectativas não foram atendidas. O cargo foi preenchido pelo diplomata de carreira Mauro Vieira, que atuou como Ministro das Relações Exteriores entre 2015-2016, durante o governo de Dilma Rousseff. Todavia, a liderança da Secretaria-Geral do Itamaraty foi preenchida pela primeira vez por uma mulher. Maria Laura Rocha, que já serviu como Embaixadora do Brasil na Hungria e na Romênia, foi nomeada para o cargo. A indicação foi comemorada por diplomatas brasileiras que, depois de anos de ação coletiva, fundaram a Associação de Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB), com a participação de Rocha. A AMDB visa, além de avançar no alcance da paridade de gênero no Itamaraty, incorporar a perspectiva de gênero na política externa brasileira²⁰.

No que tange a estrutura organizacional do MRE, foram realizadas algumas mudanças significativas que podem dar pistas sobre como os temas serão tratados ou priorizados durante o governo Lula III. Nesse caso, foi notável a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade, que visa coordenar o diálogo entre o MRE e a sociedade civil²¹. Outras alterações relevantes são: a mudança na Secretaria das Américas, que virou Secretaria da América Latina e Caribe, com departamento para integração regional; o agrupamento da América do Norte com Europa, na Secretaria da Europa e América do Norte; e o estabelecimento da Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente²².

Direitos Humanos

Em assuntos relacionados aos direitos humanos, a agenda de política externa focou na retirada do Brasil do Consenso de Genebra, aliança que reúne os principais países que apresentam uma agenda conservadora a respeito das questões de gênero e estruturação familiar. Além disso, o Ministro dos Direitos Humanos e Cidadania, Silvío Almeida, reforçou, em discurso no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Genebra,

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/sem-maduro-73-delegacoes-estrangeiras-marcam-presenca-na-posse-de-lula.shtml>. Acesso em 06/05/2023.

20 Disponível em: <https://mulheresdiplomatas.org/quem-somos>. Acesso em 06/05/2023.

21 Disponível em: <https://siorg.gov.br/siorg-cidadao-webapp/resources/app/consulta-estrutura.html>. Acesso em 06/05/2023.

22 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm. Acesso em 06/05/2023



o desejo do Brasil de voltar a participar do órgão, após perder o posto no governo Bolsonaro (RODRIGUES, 2023²³; RODRIGUES, 2023). Ademais, a indicação de mulheres para cargos de alto escalão no Itamaraty retratam ações administrativas inovadoras com o objetivo de “reparar o atraso e superar anacronismos no tratamento da igualdade de gênero” (HIRST, 2023, p. 96).

Meio Ambiente

Referente a agenda de meio ambiente, é importante destacar que este tema adquiriu centralidade desde que Marina Silva, hoje nomeada ministra, passou a apoiar a candidatura de Lula através de uma coalizão pluripartidária na eleição de 2022 (HIRST, 2023). A presença de ambos na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 27), que aconteceu no Egito, em 2022, foi simbólica para remarcar o compromisso do governo brasileiro perante as questões climáticas. Segundo Maciel (2023), em uma tentativa de melhorar a imagem do país no cenário internacional, foi na COP 27, antes mesmo de assumir o governo, que Lula voltou a utilizar a diplomacia presidencial para demonstrar os caminhos que o país escolheu seguir para retornar ao seu papel de liderança global, principalmente nas questões climáticas.

Portanto, a estratégia do presidente eleito era recuperar a credibilidade brasileira no tema, o que foi comprovado através do relatório técnico elaborado pelo grupo de transição para o meio ambiente. Foram elencados quatro eixos principais de atuação prioritária: a recuperação do protagonismo internacional do Brasil na agenda ambiental; a recomposição do orçamento para o meio ambiente; a reorganização do Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias; e a revogação dos decretos do governo Bolsonaro que provocaram o enfraquecimento das políticas ambientais (FERREIRA, 2023).

Desde janeiro de 2023, o governo começou a colocar os planos em prática. Citam-se como exemplos: os discursos proferidos por Marina da Silva e Fernando Haddad no Fórum Econômico Mundial em Davos, reforçando a intenção anunciada pelo governo Lula de promover uma “reindustrialização com base na transição ambiental”²⁴; o reativamento do Fundo Amazônia, que contou com o retorno de investimentos estrangeiros para ajudar na fiscalização e conservação da Floresta Amazônica e sua biodiversidade²⁵; o encontro com o primeiro-ministro da Alemanha, Olaf Scholz, que resultou não só na doação de 170 milhões de reais para o Fundo, mas também o lançamento da Parceria Energética Brasil-Alemanha, que destinará exportação de hidrogênio de baixo carbono ao país europeu²⁶; e a visita de John Kerry, enviado especial dos EUA para o Clima, em fevereiro, que apresentou como resultado a criação de um grupo de trabalho para enfrentar as mudanças climáticas no Brasil, tendo como finalidade a proteção dos povos indígenas e projetos relacionados à biodiversidade, dos oceanos e a redução da emissão de gases do efeito estufa²⁷. Além disso, os EUA e a União Europeia manifestaram a intenção de contribuir com o Fundo Amazônia. A Noruega, principal investidor, liberou cerca de 3 bilhões de reais ao país para utilizar nos projetos de combate ao desmatamento na floresta²⁸.

No âmbito da CELAC, Lula anunciou o intuito de organizar a Cúpula dos Países Amazônicos, sendo uma iniciativa inédita do governo junto dos membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Esta Cúpula, tem como objetivo reunir os

23 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/brasil-vai-reivindicar-retorno-ao-conselho-de-direitos-humanos-na-onu/>. Acesso em 09/05/2023.

24 Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/davos-haddad-e-marina-destacam-trabalho-conjunto-pela-retomada-do-crescimento>. Acesso em 05/05/2023

25 Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/01/03/apos-lula-reativar-fundo-amazonia-noruega-diz-que-r-3-bilhoes-ja-podem-ser-investidos.ghtml>. Acesso em 05/05/2023.

26 Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-chanceler-federal-da-alemanha-olaf-scholz. Acesso em 05/05/2023.

27 Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/meio-ambiente-os-proximos-passos-de-brasil-e-eua-apos-a-visita-john-kerry/>. Acesso em 05/05/2023.

28 Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/01/03/apos-lula-reativar-fundo-amazonia-noruega-diz-que-r-3-bilhoes-ja-podem-ser-investidos.ghtml>. Acesso em: 05/05/2023.

chefes de Estados da OTCA para discutir iniciativas para cuidar do bioma da Amazônia de maneira soberana”²⁹. Ademais, o governo anunciou a candidatura da cidade de Belém, no Estado do Pará, para sediar a COP-30, em 2025, e apresentou a candidatura de Thelma Krug para presidir o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), visando o mandato do 7º ciclo de avaliação do Painel (2023-2028) (RODRIGUES, 2023).

Guerra Russo-Ucrânia

Mesmo antes de sua posse, Lula já indicava diretrizes do caminho que tomaria em relação à Guerra Russo-Ucraniana: a retórica da paz e a autonomia do Brasil em posicionar-se acerca do conflito. Dois meses após sua vitória nas urnas, no final de dezembro de 2022, em ligação com Vladimir Putin, Lula havia enfatizado que o Brasil prezaria pelo diálogo com todos e se empenharia na construção de um mundo sem fome e com paz³⁰. Nos primeiros meses de seu governo, algumas ações foram ambíguas, mas esses princípios foram mantidos como parâmetros.

Quando recebeu o chanceler alemão Olaf Scholz no final de janeiro de 2023, o presidente recusou a solicitação de envio de armamento para Ucrânia, levando em consideração que o “Brasil é um país de paz, o último contencioso nosso foi na guerra do Paraguai, e, portanto, o Brasil não quer ter qualquer participação [no conflito], mesmo que indireta”³¹. Nesse sentido, Lula propôs a criação de um “clube da paz”, um grupo de negociação formado por países mediadores que tenham diálogo com os dois lados do conflito. Para o presidente, a mediação para construção da paz com esforços de países como China, Índia e Indonésia é uma prioridade em termos de respostas do Brasil ao conflito. A proposta foi discutida com múltiplos líderes mundiais, inclusive com Vladimir Putin, presidente da Rússia, em visita de Celso Amorim ao país, e com Volodymyr Zelensky, presidente da Ucrânia, em conversa de Lula. A proposta, entretanto, não encontrou ressonância no Ocidente.

No marco de um ano desde o início da Guerra Russo-Ucraniana, em fevereiro de 2023, o Brasil votou a favor da resolução A/RES/ES-11/6³² da Assembleia Geral das Nações Unidas, que demandava que a Rússia retirasse suas forças militares do território ucraniano e reafirmava seu compromisso com a soberania, unidade e integridade territorial da Ucrânia. É importante apontar que Lula já havia reforçado que condenava a violação territorial da Ucrânia e considerava as agressões russas um “erro clássico” anteriormente, apoiando-se em princípios do Direito Internacional. O que não houve durante os três primeiros meses de governo, todavia, foi a adesão consistente do Brasil às respostas coletivas dos EUA e Europa ao conflito.

O Brasil buscou manter a autonomia no trato de questões que envolvessem a Guerra Russo-Ucraniana em palcos multilaterais. Reforçam isto tanto a votação favorável à resolução da Rússia no Conselho de Segurança que buscava estabelecer uma investigação independente aos ataques dos gasodutos Nord Stream, quanto a recusa de assinar a declaração final da segunda Cúpula pela Democracia, que tratava do assunto fora do âmbito da ONU³³. Houve continuidade na prática de votar de forma autônoma, mantendo-se fiel às tradições da diplomacia brasileira e, em alguns casos, afastando-se da adesão às medidas de isolamento da Rússia. A manutenção do diálogo aberto com as duas partes tem se mostrado importante para a diplomacia brasileira no governo Lula III.

29 Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/01/Lula-7-CELAC.pdf>. Acesso em 05/05/2023.

30 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/20/lula-diz-que-conversou-com-putin-e-que-brasil-busca-mundo-sem-fome-e-com-paz.ghtml>. Acesso em 06/05/2023.

31 Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevista-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-encontro-com-chanceler-alemao-olaf-scholz>. Acesso em 06/05/2023.

32 Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4004933?ln=en>. Acesso em 06/05/2023.

33 Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/04/ConjunturaLATSUL_Mar%C3%A7o2023.pdf. Acesso em 06/05/2023.



Relações Bilaterais com os Estados Unidos

Os EUA, sob a presidência de Joe Biden, passaram a ser um aliado natural de Lula após sua posse, principalmente pelo democrata ser contrário à figura de Bolsonaro como aliado direto dos EUA na América Latina, tal como acontecia no governo de Trump. Nesse sentido, tanto o reconhecimento rápido da vitória do Lula nas eleições de 2022, quanto o repúdio aos ataques terroristas que ocorreram em Brasília, sinalizam a posição do governo norte-americano sobre o novo governo brasileiro dentro de seu grupo de aliados (RODRIGUES, 2023). Em fevereiro, Lula e Biden se encontraram, em uma viagem curta do estadista brasileiro aos EUA, onde o governo cumpriu com o objetivo de instalar uma dimensão “interpresidencial” entre os dois chefes de Estado (HIRST, 2023). Ademais, segundo Hirst (2023, p. 101), o encontro entre as partes “deixou claro a natureza segmentada, parcial e desigual a ser esperado deste bilateralismo no futuro próximo”, isto é, apesar das similaridades de acontecimentos internos que afetam ambos os Estados com a escalada de grupos da extrema-direita, isto não implicaria no alinhamento direto com os norte-americanos em assuntos de política externa (*idem*, 2023).

Além dessas questões, o encontro bilateral entre Brasil e EUA ficou marcado pela discussão das agendas de meio ambiente, mudança climática, energias renováveis, defesa da democracia e efeitos da guerra da Ucrânia no mundo. Além disso, foram abordadas ações para ampliação da agenda de direito humanos, combate à fome e à discriminação racial, fortalecimento das instituições multilaterais, para além da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Apesar de todas essas conversas, não ocorreram a concretização de ações e nem o estabelecimento de acordos.

Em declaração conjunta, divulgada no site do MRE, os presidentes reconheceram a relação histórica que o Brasil e os EUA apresentam e que irão comprometer-se “a ampliar seu diálogo e buscar cooperação mais profunda em preparação para a celebração do bicentenário das relações diplomáticas Brasil-EUA em 2024”³⁴. Ademais, o governo dos EUA registrou, inicialmente, a intenção de doar cerca de 50 milhões de dólares para o Fundo Amazônia. Entretanto, este valor foi visto como ressalva pelas autoridades brasileiras e do Fundo por representar um valor abaixo da média do que era esperado por eles³⁵. Em abril, Joe Biden, durante sua fala no Fórum Virtual de Grandes Economias sobre Clima e Energia, dedicou-se a falar sobre a doação norte-americana para o Fundo Amazônia. Agora o valor que os EUA pretendem aplicar chega a US\$ 500 milhões nos próximos cinco anos. Em um documento divulgado pela Casa Branca, é explicado que o valor, que está sendo doado ao país, é devido ao “renovado compromisso do Brasil de acabar com o desmatamento”³⁶.

Relações bilaterais com a China

As relações sino-brasileiras ocuparam um espaço importante na política externa durante os governos de Lula na primeira década do século XXI. Desde então, modificações em progresso na configuração do sistema internacional apresentam novos desafios, mas também oportunidades para a manutenção dessas relações. O aumento crescente da tensão entre os EUA e a China torna mais desafiador manter uma distância razoavelmente equilibrada entre os dois países, mas Lula III indica que não deixará de aproveitar oportunidades políticas e comerciais com o principal parceiro comercial do Brasil.

Lula iniciou o governo com expectativas altas de resultados produtivos nas relações sino-brasileiras: avanços em investimentos, comércio, meio ambiente e até mesmo na

34 Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-cafe-da-manha-com-jornalistas-1>. Acesso em 07/05/2023.

35 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/brasil-se-decepciona-com-valor-oferecido-pelos-eua-para-participar-do-fundo-amazonia.shtml>. Acesso em 07/05/2023.

36 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-04/eua-anunciam-us-500-milhoes-para-fundo-amazonia-em-cinco-anos>. Acesso em 09/05/2023.

mediação da Guerra Russo-Ucraniana eram esperados pelo presidente³⁷. A viagem à China, em abril, foi entendida como uma oportunidade de materializar algumas dessas expectativas ainda nos primeiros 100 dias de governo. A relevância era tamanha que, quando foi necessário desmarcá-la de sua data inicialmente planejada em março por motivos de saúde do presidente brasileiro, foi prontamente reagendada pelos dois países para o mês seguinte (RODRIGUES, 2023). Alguns compromissos que faziam parte ou coincidiam com a agenda inicial da viagem foram mantidos. Dentre eles, a posse de Dilma Rousseff como presidente do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), com sede em Xangai, fruto de indicação bem-sucedida do presidente Lula; e a assinatura do memorando de entendimento entre o Banco Comercial e Industrial da China (ICBC) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sobre a mediação do câmbio entre os dois países usando a conversão entre o yuan e real³⁸.

A visita do presidente Lula e de grande comitiva de políticos e empresários à China aconteceu no dia 14 de abril. Os resultados foram mais de 40 acordos assinados em temáticas diversas³⁹. Dentre os acordos, 15 foram assinados entre os governos de China e o Brasil⁴⁰. É importante pontuar que, no geral, os acordos entre os países são memorandos de entendimento, que visam alinhar e especificar as intenções dos países de forma preliminar. Os temas abordados pelos 15 acordos são: a desburocratização e facilitação de processos comerciais; a cooperação em tecnologia; a cooperação espacial; a industrialização; o combate à fome; a comunicação; a economia digital; e o estabelecimento de vínculos entre ministérios dos dois países.

Destaca-se, entre os 15 acordos, o acordo firmado entre o Ministério da Agricultura e Pecuária e a Administração-Geral de Aduanas da China, que prevê a digitalização de certificados sanitários em uma plataforma com o objetivo de facilitar o processo de exportação de carne bovina brasileira. O acordo emerge em um contexto de suspensão temporária da comercialização de carne bovina para a China, em fevereiro de 2023⁴¹. Também chamam atenção os acordos de cooperação industrial e combate à fome, temas caros ao governo Lula III. O acordo de cooperação industrial prevê o investimento mútuo dos países na cooperação em mineração, energia, infraestrutura e logística, indústria de transformação, alta tecnologia e indústria agrícola, além de estabelecer que os países incentivem suas instituições financeiras a fazerem investimentos na área. Já o de cooperação em combate à fome visa a cooperação em desenvolvimento social, combate à fome e combate à pobreza por meio do intercâmbio de experiências, promoção de estudos e diálogo permanente.

Relações com a América Latina

O governo Lula III encontrou as relações do Brasil com os países latino-americanos negligenciadas e desprestigiadas, conforme deixado pela gestão anterior. Em termos de integração regional, nos últimos 4 anos, o Brasil havia saído da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), além de ter se limitado a discutir assuntos puramente econômicos no Mercosul. Já em termos de relações bilaterais, algumas foram quase anuladas, como as relações entre Brasil e Venezuela, enquanto outras se deterioraram, como as relações entre Brasil e Argentina.

37 Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-cafe-da-manha-com-jornalistas-1>. Acesso em 06/05/2023.

38 Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/04/ConjunturaLATSUL_Mar%C3%A7o2023.pdf. Acesso em 06/05/2023.

39 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/lula-fala-em-acordos-de-r-50-bi-com-china-e-r-12-bi-com-emirados/>. Acesso em 06/05/2023.

40 Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/lista-e-integra-dos-atos-assinados-no-grande-palacio-do-povo-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china. Acesso em 06/05/2023.

41 Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2023-02/vendas-de-carne-bovina-china-sao-suspensas-apos-caso-de-vaca-louca>. Acesso em 06/05/2023.



Durante os primeiros cem dias de gestão, a ideia de que a região seria elencada como uma prioridade para Lula tanto no âmbito do multilateralismo quanto nas relações bilaterais foi reforçada. A primeira visita, no final de janeiro, foi à Argentina. Além de acordos de cooperação em tecnologia e inovação, na visita, foi confirmado que os países estão trabalhando em prol da criação de uma moeda comum sul-americana para transações comerciais⁴². Ainda na Argentina, Lula compareceu à VII Cúpula da CELAC. O retorno do Brasil à CELAC havia sido anunciado pelo Itamaraty antes mesmo de se completar uma semana desde a posse do presidente. Na reunião, Lula reforçou que buscará fortalecer a integração latino-americana para além da agenda econômica, mirando também questões sociais e ambientais⁴³.

A visita ao Uruguai foi no âmbito comercial. Uma das principais pautas da visita foram as negociações do Uruguai com a China para um acordo de livre-comércio que poderia atropelar princípios do Mercosul⁴⁴. Como resultado das deliberações, foi evocada a possibilidade de um acordo de livre comércio do bloco com a China⁴⁵. O fortalecimento e modernização do Mercosul também é alvo do governo Lula III. Busca-se, principalmente, acelerar as negociações no acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Mas, assim como afirmado em relação à CELAC, o Mercosul é visto como uma ferramenta importante para que se construam avanços sociais na região. Nesse sentido, é também notável o retorno à UNASUL, em abril de 2023, que representa não só o enfoque no fortalecimento das relações do Brasil com países sul-americanos, mas a vontade de materializar a integração em termos mais plurais.

Nos primeiros meses do novo governo, também se buscou caminhar a favor da reaproximação da Venezuela com o Brasil e reverter o isolamento venezuelano. As relações do Brasil com a Venezuela foram as mais prejudicadas pelo governo anterior, e a reconstrução dessas relações apresenta desafios que se estendem até a política doméstica do Brasil. Ainda em janeiro, uma delegação foi enviada com o objetivo de restabelecer as atividades diplomáticas no país⁴⁶. Em março, o assessor especial do presidente, Celso Amorim, liderou uma delegação à Venezuela após a reabertura da Embaixada do Brasil em Caracas e se encontrou com o presidente Nicolás Maduro, com vistas a expandir o diálogo entre os países⁴⁷.

Considerações Finais

Os cem primeiros dias de mandato de Lula III permitiram observar que a política externa tem uma posição importante no novo governo brasileiro. A inserção internacional do Brasil é vista como uma ferramenta fundamental, capaz de proporcionar não só o crescimento do país em diferentes aspectos, mas também permitir que o Brasil contribua para o desenvolvimento de seus parceiros internacionais. É notável que os espaços vazios e os desgastes deixados pelo governo anterior fizeram com que a busca pelo restabelecimento de relações externas tivesse que ser posta em prática com prontidão.

Tentou-se resgatar ideias do governo Lula I e II, mas tendo que adaptá-las não só a uma configuração internacional diferente, marcada por um mundo pós-pandêmico, como também a um Brasil que passou por um governo que inaugurou precedentes

42 Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/estou-de-volta-para-fazer-bons-acordos-com-a-argentina-diz-lula-em-reuniao-com-alberto-fernandez>. Acesso em 06/05/ 2023

43 Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/estou-de-volta-para-fazer-bons-acordos-com-a-argentina-diz-lula-em-reuniao-com-alberto-fernandez>. Acesso em 06/05/2023.

44 Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/03/ConjunturaLATSUL_Jan-Fev2023.pdf. Acesso em 06/05/2023.

45 Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-encontro-com-presidente-do-uruguai-lacalle-pou>. Acesso em 06/05/2023.

46 Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/03/ConjunturaLATSUL_Jan-Fev2023.pdf. Acesso em 06/05/2023.

47 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 06/05/2023.

de deterioração da imagem do país. Com isso, o retorno de Lula para a presidência do Brasil valoriza a ideia de uma política externa ativa e “altiva”, no qual o país busca ser protagonista internacional e regional, dando prioridade a agendas de política externa com eixos temáticos, na democracia, no meio ambiente, na paz e no desenvolvimento social. Já em termos de relações bilaterais, busca-se o estabelecimento de uma parceria ainda maior com a China, que vá além do comércio e inclua infraestrutura, tecnologia e industrialização. Essa relação não se dá em detrimento da relação com os EUA, mas de forma a balanceá-la. A visita aos EUA mostrou que o país continua elencado como uma prioridade e que tem pontos tanto convergentes quanto divergentes com o Brasil. Por fim, a integração regional e o fortalecimento de parcerias plurais na América Latina e, especialmente, na América do Sul também são foco do governo Lula III.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, M. O Brasil está de volta. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, [S. l.], n. 5, p. 9–14, 2023. .

GONGALVES, F N; MORROT, E. 100 dias de Política Externa Brasileira com Lula 3. *Chutando a Escada*, 31 mar. 2023. Podcast. Disponível em: <https://chutandoaescada.com.br/2023/03/31/chute-299/> Acesso em 07/05/2023.

HIRST, Monica. A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, v. 24, n. 1, 2023.

LIMA, M. R S. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, [S. l.], n. 5, p. 79–95, 2023.

MACIEL, Tadeu M. Avanços e desafios da Política Externa brasileira após 100 dias de governo Lula. *Orbis*, v. 1, n.1, 2023.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Autonomia pragmática? A nova política externa de Lula. *Análisis Carolina*, n. 7, 2023.

WINTER, Kethlyn. A política externa na eleição presidencial de 2022. *Boletim OPISA*, n. 3, p. 10–15, 2022.



O protagonismo brasileiro na promoção do desenvolvimento internacional: as eleições do BID e do NBD

Ghaio Nicodemos Barbosa
Pesquisador do OPSA

Guilherme Queiroz Alves
Pesquisador do OPSA

Introdução

Uma leitura séria do cenário internacional recente é capaz de constatar um movimento importante: o Brasil está retomando seu protagonismo multilateral. Ao longo dos primeiros quatro meses do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o país ampliou sua agenda internacional e está empreendendo um movimento de intensificação das relações multilaterais. Exemplos incluem a reintegração ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU, a reinserção na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a manutenção de diálogos de alto nível com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a revalorização do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a intenção de reconstruir a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), cujo tratado fundador foi repromulgado.

Não bastassem esses esforços, o Brasil passou a comandar a direção de dois importantes bancos multilaterais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) vinculado ao BRICS. Ilan Goldfajn foi eleito para a presidência do BID em novembro de 2022, ainda durante o governo Bolsonaro, porém com apoio do então governo de transição de Lula. Goldfajn sinalizou que sua agenda de trabalho em relação ao governo Lula carrega pautas muito parecidas⁴⁸, além de mencionar que buscaria por harmonia no trabalho conjunto que o país realizaria com a organização. Essa é a primeira vez que o banco é comandado por um brasileiro.

Por sua vez, a ex-presidenta brasileira Dilma Rousseff foi eleita para a direção do NBD em abril de 2023, em substituição a Marcos Troyjo, indicado ao cargo pelo governo Bolsonaro em 2020. O NBD é uma das instituições financeiras com maior confiabilidade junto às agências internacionais de *rating*, superando grandes conglomerados financeiros estadunidenses e algumas das principais empresas transnacionais ocidentais⁴⁹. Rousseff, do mesmo partido de Lula, apresenta um forte alinhamento com a visão do governo brasileiro, que possui prioridades de cooperação Sul-Sul, proteção do meio ambiente e combate à fome.

As nomeações de Goldfajn e Rousseff para liderar dois bancos multilaterais significam tanto um avanço da inserção do Brasil no âmbito internacional pelos próximos anos, quanto um aumento de expectativas em torno de negociações de recursos que sejam canalizados para o desenvolvimento nacional e regional. Este artigo pretende fazer um breve balanço das duas eleições, traçando um panorama sobre o aumento de relevância do Brasil na dimensão financeira internacional e apontando possíveis agendas estratégicas no BID e no NBD.

A eleição de Ilan Goldfajn para o Banco Interamericano de Desenvolvimento

O BID, fundado em 1959, conta com 48 países membros e é sediado em Washington, nos Estados Unidos. Tem a missão de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe. No Brasil, investiu quase US\$ 30

48 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/20/ilan-goldfajn-diz-que-relacao-do-bid-com-futuro-governo-lula-sera-de-total-harmonia.ghtml>. Acesso em 21/04/2023.

49 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/rating-do-ndb-e-melhor-que-os-dos-4-maiores-bancos-dos-eua/>. Acesso em 21/04/2023.

bilhões somente no ano de 2022, inclusive em programas de bioeconomia na Amazônia, projetos rodoviários no estado de São Paulo e estabelecimento de pecuária sustentável no Mato Grosso, dentre outros alvos⁵⁰.

Em 2020, após o fim do mandato de Luiz Alberto Moreno à frente da presidência do BID, foi realizada uma eleição para escolher o novo dirigente da organização. Na ocasião, a expectativa era que o governo brasileiro apresentasse um candidato, que seria apoiado pelos EUA, em consonância com duas regras tácitas da organização: a de que o branco seja sempre presidido por latino-americanos e a de que haja rotatividade na nacionalidade dos mandatários. A ordem da rotatividade dava preferência ao Brasil, então governado por Jair Bolsonaro, que, no momento, possuía um alinhamento político com os EUA, presidido por Donald Trump. Dentre os possíveis candidatos brasileiros, foram aventados os nomes de Marcos Troyjo, Rodrigo Xavier, Carlos da Costa e Martha Seillier, mas nenhum nome foi endossado por Washington. Contrariando o que era esperado, o governo dos EUA apresentou a candidatura de Maurício Claver-Carone, ex-assessor de Donald Trump, para o cargo e pediu apoio do governo brasileiro⁵¹. Claver-Carone foi efetivamente eleito para o posto.

Todavia, em setembro de 2022, Claver-Carone foi demitido após uma investigação concluir que ele violou as normas da instituição ao manter um relacionamento íntimo com uma funcionária. O então presidente do BID negou as acusações e criticou a investigação por não atender aos “padrões internacionais de integridade”⁵². Entretanto, uma consultoria independente conduzida pelo escritório de advocacia Davis Polk descobriu que Claver-Carone mantinha um relacionamento prévio com a mulher e que ele tomou ações para beneficiá-la na organização. A consultoria descobriu indícios do caso, como custos excessivos de diárias de hotéis em viagens oficiais com a funcionária e retaliações a membros do BID que denunciaram a relação. Após o afastamento de Claver-Carone, a vice-presidente executiva do banco, Reina Irene Mejia, de Honduras, assumiu a presidência temporariamente até a escolha de um sucessor pela Assembleia de Governadores, instância onde os ministros da Fazenda ou equivalente dos países sócios votam, de acordo com o capital acionário⁵³.

Durante as reuniões anuais do FMI e do Banco Mundial, realizadas em Washington no mês de outubro de 2022, o então ministro da Economia brasileiro, Paulo Guedes, indicou a candidatura de Ilan Goldfajn para a presidência do BID e fez um giro com autoridades do continente na tentativa de angariar apoio ao brasileiro. Goldfajn havia sido presidente do Banco Central do Brasil durante a presidência de Michel Temer (2016-2019) e, na sequência, passou a atuar como diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) para o de Hemisfério Ocidental, cargo do qual se licenciou para concorrer à eleição do BID⁵⁴. Ainda em outubro, Goldfajn foi sabatinado pelo ministro Paulo Guedes e obteve parecer favorável para assumir o cargo.

No entanto, a candidatura de Goldfajn ficou em uma espécie de limbo após o resultado da eleição presidencial brasileira, no final de outubro, quando algumas figuras vinculadas ao presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, como o ex-ministro petista da Fazenda, Guido Mantega, defenderam adiar a eleição do BID para que o novo governo pudesse indicar outro nome. Mantega chegou a pedir à Secretária do Tesouro estadunidense, Janet Yellen, que o pleito fosse adiado por 45 a 60 dias⁵⁵. O movimento gerou atritos com outros membros da equipe de transição e levou à saída de Mantega da equipe dias depois.

50 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/11/saiba-como-funciona-o-bid-e-como-sera-a-eleicao-do-novo-presidente-da-instituicao.shtml>. Acesso em 24/04/2023.

51 Barbosa, Ghaio Nicodemos. Trajetória recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento e o regionalismo nas Américas. Boletim OPSA, N. 3, jul.-set, 2020, p.16-23. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2020_n3-jul-set-2020.pdf. Acesso em 21/04/2023.

52 Conjuntura Latitude Sul. Brasileiro é eleito para presidir o Banco Interamericano de Desenvolvimento pela primeira vez. Conjuntura Latitude Sul, vol. 06, n.º.11, novembro de 2022, p.4. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2022/12/ConjunturaLATSUL_Novembro2022.pdf. Acesso em 21/04/2023.

53 *Id.*, 2022, p. 4.

54 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/11/bid-entenda-por-que-acao-de-mantega-deixou-brasil-mais-longo-da-presidencia-do-banco.ghtml>. Acesso em 24/04/2023.

55 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/governo-bolsonaro-indica-ilan-goldfajn-para-concorrer-a-presidencia-do-bid.shtml>. Acesso em 21/04/2023.



Outro membro da equipe de transição, Fernando Haddad, posteriormente nomeado ministro da Fazenda, buscou mediar o contato com Goldfajn, a fim de buscar alinhar as prioridades do governo Lula com aquelas do candidato brasileiro ao banco e garantiu ao candidato que ele não seria vetado pelo governo Lula⁵⁶. Em entrevista à Folha de São Paulo, em 20 de novembro, Goldfajn destacou que prioridades de sua gestão, caso eleito, incluiriam o combate à fome, a promoção da cooperação entre países, o fomento ao crescimento com inclusão social, diversidade e preservação ambiental⁵⁷. Declarações similares, que já vinham sendo repercutidas na mídia desde a declaração de Guido Mantega, ajudaram a reduzir a resistência à sua candidatura na equipe do novo governo⁵⁸.

Goldfajn competiu contra outros quatro candidatos na eleição do BID, realizada em novembro: Cecilia Todesca Bocco, secretária de Relações Econômicas Internacionais da Argentina; Gerardo Esquivel, membro da diretoria do Banco Central do México; Nicolás Eyzaguirre, ex-ministro da Economia do Chile nas gestões de Ricardo Lagos e Michele Bachelet; e Gerard Johnson, ex-funcionário do BID de Trinidad e Tobago. Dada a mobilização brasileira por parte tanto do governo de Bolsonaro quanto do gabinete de transição de Lula em favor da candidatura de Goldfajn, o governo argentino retirou a candidatura própria de última hora para apoiar o brasileiro. Outros países da região optaram por aguardar um posicionamento do presidente Lula antes de decidir o voto⁵⁹.

Em 20 de novembro, Goldfajn foi eleito para a presidência do BID com 80% dos votos na primeira rodada de votação. Sua vitória foi facilitada pelo apoio dos EUA e pelo fato de o Brasil, a Argentina e os EUA possuírem a maior parte das ações do banco (juntos, os três países têm 52,8% dos votos).

Eleição do Novo Banco de Desenvolvimento: sai Marcos Troyjo e entra Dilma Rousseff

Em 2020, encerrou-se o mandato do primeiro presidente do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) – também chamado de Banco dos BRICS –, o indiano Kundapur Vaman Kamath. Isto abriu espaço para que, em maio daquele ano, o governo Bolsonaro propusesse a candidatura do ex-diplomata e empresário Marcos Troyjo ao cargo, o que foi aprovada pelo Colégio de Governadores do banco por unanimidade. Troyjo, que por ocasião de sua indicação era secretário especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia, permaneceu no cargo até fevereiro de 2023, quando o novo governo brasileiro, liderado por Lula, solicitou sua renúncia.

A gestão de Troyjo possibilitou uma expansão dos créditos oferecidos pelo NBD para projetos no Brasil, que até então era o menor beneficiário de financiamentos dentre os cinco sócios mutuários, embora as cotas da sociedade aportadas pelos cinco países fossem idênticas⁶⁰. Entre 2020 e 2022, o banco emprestou US\$ 15,7 bilhões de dólares ao governo brasileiro, para financiar mais de 20 projetos em território nacional⁶¹. Também foi na gestão de Troyjo que Bangladesh, Egito, Emirados Árabes Unidos e Uruguai foram aceitos como novos sócios do banco. Antes do início do governo Bolsonaro, o governo brasileiro ainda não havia tomado empréstimos junto ao banco.

56 Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/11/20/haddad-disse-a-ilan-que-seu-nome-no-bid-nao-seria-vetado-por-lula.shtml>. Acesso em 24/04/2023.

57 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/11/minha-candidatura-representa-o-brasil-diz-ilan-goldfajn-apos-ser-eleito-presidente-do-bid.shtml>. Acesso em 24/04/2023.

58 Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/11/discurso-de-ilan-goldfajn-no-bid-se-alinha-ao-de-lula.shtml>. Acesso em 24/04/2023;

<https://www.estadao.com.br/economia/ilan-goldfajn-bid-entrevista/>. Acesso em 24/04/2023;

<https://valorinternational.globo.com/politics/news/2022/11/16/ilan-goldfajn-backs-same-banners-of-lula-in-idb-race.shtml>; Acesso em 24/04/2023.

59 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/20/assembleia-de-governadores-do-bid-elege-ilan-goldfajn-para-presidente-da-instituicao.shtml>. Acesso em 21/04/2023.

60 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/dilma-assume-banco-dos-brics-com-us-32-bilhoes-de-emprestimos/> Acesso em 21/04/2023.

61 *Idem.*

Apesar do aumento de investimentos do NBD no Brasil durante o governo Bolsonaro, o início do governo Lula conferiu novas prioridades de política externa ao Brasil. A cooperação e o fomento ao desenvolvimento regional entraram na lista de prioridades. O novo governo, no entanto, assumiu com um orçamento bastante comprimido pela deterioração da economia nacional durante a gestão Bolsonaro e não teria, ao menos por ora, capacidade de fomentar o desenvolvimento na América do Sul da maneira desejada, mesmo com a indicação de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social seria parte do projeto de desenvolvimento regional.

A dissonância estratégica entre o novo governo brasileiro e a ocupação da presidência do NBD por um representante do antecessor poderia dificultar a coordenação de projetos na região, o que motivou uma negociação dentro da institucionalidade do banco que permitisse um realinhamento da presidência através do apoio dos demais sócios do banco. Como a presidência do banco é rotativa e o mandato de Troyjo só concluiria em 2025, foi solicitada a renúncia formal de Troyjo e indicada, como substituta, a economista e ex-presidenta Dilma Rousseff, cuja nomeação foi posteriormente escrutinada pelo Colégio de Governadores⁶². Entre 10 e 24 de março, foram tomadas as devidas providências para a mudança de gestão da organização⁶³.

Em 24 de março, o conselho do banco aprovou, por unanimidade, a indicada. No mesmo dia, Rousseff assumiu oficialmente o comando do NBD. O banco divulgou uma nota destacando o trabalho da ex-presidente durante seu mandato no Palácio do Planalto, concentrando sua agenda em garantir a estabilidade econômica, a geração de empregos e redução da pobreza no país, com destaque para a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014⁶⁴. Foram apontados ainda o papel do multilateralismo, do desenvolvimento sustentável, da cooperação, da defesa dos direitos humanos e do compromisso com a paz na política externa da ex-presidenta⁶⁵. Foi na gestão de Rousseff, ainda, que os BRICS formalizaram a criação do banco e definiram o capital inicial para viabilizar o funcionamento da instituição, os principais requisitos para a concessão de empréstimos e as prioridades de investimento.

No campo doméstico, no entanto, a indicação da ex-presidenta repercutiu negativamente nos principais jornais brasileiros, o que suscitou algumas discussões sobre o enquadramento desigual da mídia sobre a candidatura de Troyjo e a de Rousseff⁶⁶. Enquanto em 2020 houve destaque para a competência do indicado, além de ressaltar que ele seria o primeiro presidente da instituição, em 2023, as credenciais e a capacidade da nova presidenta foram ignoradas, e destacou-se o salário e os benefícios que a instituição oferece, muito embora não tenha ocorrido nenhuma mudança de remuneração e benefícios. Outra ocorrência foi a tentativa do senador brasileiro Rogério Marinho (PL-RN), da base oposicionista, de propor um projeto de lei que obrigaria que indicações do governo brasileiro para instituições financeiras internacionais sejam aprovadas pelo Senado antes de serem confirmadas⁶⁷.

Considerações finais

Exercer a presidência do BID e do NBD traz tanto relevância internacional ao Brasil, quanto desafios que transcendem a economia. No escopo do BID, Goldfajn destacou que os desafios que a América Latina e Caribe enfrentam são principalmente as consequências da

62 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/banco-dos-brics-inicia-troca-de-comando-de-troyjo-para-dilma/>. Acesso em 21/04/2023.

63 *Idem.*

64 Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/banco-dos-brics-anuncia-dilma-sem-falar-de-impeachment-e-diz-que-ela-buscou-estabilidade-na-economia/>. Acesso em 21/04/2023.

65 Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/03/24/o-que-e-o-banco-do-brics-qual-sera-o-salario-de-dilma-na-presidencia-e-qual-a-formacao-dela.ghtml>. Acesso em 21/04/2023.

66 Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprensa/de-troyjo-a-rousseff-a-frente-do-banco-do-brics-uma-analise-sobre-questoes-de-genero-e-imprensa/>. Acesso em 21/04/2023.

67 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/marinho-apresenta-projeto-que-dificulta-dilma-no-banco-dos-brics/>. Acesso em 21/04/2023.



pandemia de COVID-19 e os desdobramentos da guerra entre Rússia e Ucrânia. Além disso, há ainda questões como choques inflacionários, o crescimento da desigualdade e o aumento da fome. A questão climática e a preservação da Amazônia também apareceram, em seu discurso, como elementos a serem considerados e tratados com celeridade no interior do BID⁶⁸.

Existe uma grande expectativa de que Goldfajn cumpra o período completo à frente da presidência do banco, uma vez que sua eleição ocorreu após a destituição do presidente anterior da instituição. Caso cumpra integralmente seu mandato, iniciado em 19 de dezembro de 2022, Goldfajn presidirá a instituição até 2027, e, se seguir a tendência dos demais presidentes que antecederam Claver-Carone, poderá ser reeleito e permanecer no cargo pela próxima década⁶⁹.

Por outro lado, à frente do NBD, Dilma Rousseff, a primeira mulher a ocupar um alto cargo na direção do banco, enfrentará desafios próprios das relações entre os membros dos BRICS, como tensões em torno da Linha de Controle Real (palco de conflitos armados e motivada principalmente pela rivalidade entre China e Índia sobre questões de delimitação fronteira), impactos econômicos e sociais da guerra entre Rússia e a Ucrânia, além de desafios internos e externos de cada país. Apesar disso, há espaço para se buscar uma ampliação do comércio entre os integrantes da instituição, discutir uma possível moeda comum, admitir novos membros e ampliar a transparência, comunicação e participação social do banco.

Diferente de Goldfajn, Rousseff terá apenas dois anos à frente do NDB, cuja próxima rotação da presidência será em 2025. Isso não impede que a mesma seja uma aliada crucial do governo brasileiro e continue a fortalecer agendas importantes à frente do banco. Se bem articuladas ao projeto socioeconômico que saiu vitorioso das urnas na eleição de outubro de 2022, as presidências de ambas as instituições financeiras multilaterais por parte de representantes do Brasil podem representar marcos importantes na busca do país por maior protagonismo internacional e na promoção do desenvolvimento nacional e sul-americano.

68 Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/onde-investir/de-mudancas-climaticas-a-temas-sociais-os-pilares-da-gestao-de-ilan-goldfajn-no-bid/>. Acesso em 21/04/2023.

69 Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/presidente-do-bid-goldfajn-apresenta-visao-e-prioridades-em-discurso-de-posse>. Acesso em 21/04/2023.



A Guiana e o Petróleo: as perspectivas de desenvolvimento do país e os desafios desse recurso estratégico

Kethlyn Winter
Pesquisadora do OPISA

Introdução

A Guiana é um país territorialmente pequeno, mas que possui uma localização geopolítica relevante. Dentre os países do continente sul-americano, ela é o único onde o inglês é o idioma oficial, o que a torna um elo econômico e cultural para países como os Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. Além disso, faz fronteira com o Brasil, o que a coloca como um ponto de conexão entre os países do Cone Sul. A posição geográfica da Guiana é um fator chave no contexto da descoberta e produção de petróleo no país. A região em que se insere no mapa é conhecida como bacia das Guianas, que se estende também pelo Brasil, Guiana Francesa, Suriname e parte da Venezuela. A bacia das Guianas é dos locais com mais incidência de petróleo para exploração no mundo e tem sido alvo de grande interesse por empresas petrolíferas nos últimos anos.

Além das implicações geopolíticas da descoberta de petróleo na Guiana, pela atração do interesse de grandes potências, existem desafios no que diz respeito ao gerenciamento dos recursos naturais do país. Quando o assunto é petróleo, é importante destacar sua classificação como um recurso estratégico por diversos motivos. Primeiramente, ele é a fonte de energia mais utilizada no mundo, o que contribui para sua utilização na produção de combustíveis e eletricidade industrial, além de ser fundamental para a indústria de defesa (BARROS, 2007). Ademais, é um recurso que garante aos países um maior poder geopolítico e participação na economia mundial. Nesse sentido, a posse de reservas de petróleo tem a capacidade de ampliar o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (C&T), o que dá a possibilidade de o país aumentar potencialmente a sua capacidade industrial (SILVA; APPEL, 2020) e seu desenvolvimento como um todo. Entretanto, alguns desafios assolam a administração desse recurso estratégico e a tendência dos países em desenvolvimento a dependerem majoritariamente dessa única fonte na economia, gera o que foi denominado de “doença holandesa”. Em linhas gerais, o petróleo impacta diretamente na política, na economia e na sociedade, deixando o país refém de uma boa gestão desse recurso.

A economia da Guiana tem como base o setor primário, responsável por boa parte do Produto Interno Bruto (PIB), herança do ciclo do tipo colonial. Desse modo, ressalta-se a relevância da agricultura, mineração e serviços. No setor agrícola, destacam-se o arroz, a cana-de-açúcar, frutas, legumes e madeira. Na mineração, o país possui, significativamente, ouro, bauxita, diamantes e manganês. Logo, é notável que o país não tenha um setor industrial expressivo. A expectativa é de que a descoberta das reservas de petróleo impulse o processo de industrialização, a fim de desenvolver econômica e tecnologicamente o país.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo analisar criticamente as perspectivas econômicas e de desenvolvimento do país com relação à descoberta e exploração do petróleo. Para isso, a primeira seção é reservada a uma breve retomada histórica sobre a descoberta desse recurso estratégico na Guiana e as implicações disso para o país. Posteriormente, aborda-se os desafios e oportunidades que assolam o país quanto ao gerenciamento do petróleo por parte do governo. Por fim, reserva-se o espaço das considerações finais para tratar das perspectivas futuras da Guiana no que se refere à exploração de petróleo e investimentos para o desenvolvimento e industrialização da economia do país.

Da descoberta à produção: a história do petróleo e suas implicações na Guiana

Em termos geológicos, a bacia das Guianas é análoga às bacias da costa oeste da África. Essa posição despertou atenção quanto à possibilidade de extração de petróleo em



águas profundas e ultraprofundas na região. Nesse sentido, em 2015, a ExxonMobil realizou a perfuração do poço Liza 1 e obteve sucesso a 120 milhas da costa, o que deu margem para a especulação de novas descobertas de petróleo por aquele entorno. De acordo com a empresa, as reservas recuperáveis daquela perfuração geraram cerca de 0,8-1,4 bilhão de barris de óleo⁷⁰. Desde então, muitos poços vêm sendo descobertos no país sul-americano e a expectativa de rentabilidade pela presença da empresa no país tornou-se significativa (NICODEMOS, 2020).

A descoberta desse recurso natural estratégico deu início a discussão para a atração de investimentos estrangeiros na Guiana, com a expectativa de que o país se tornasse o maior produtor de petróleo na região. De fato, a descoberta atraiu atenção de investidores externos, com destaque para as grandes empresas petrolíferas⁷¹, como a ExxonMobil, a Hess Corporation, a CNOOC Nexen e a TotalEnergies, que adquiriram participações em blocos de exploração na Guiana⁷². Naquele momento a descoberta era vista como um caminho para que a infraestrutura do país fosse desenvolvida, bem como ocorresse a melhoria dos indicadores econômicos.

Durante o período de 2015 a 2020, aproximadamente 16 poços de petróleo foram descobertos na Guiana. Essa descoberta aumentou a importância política da exploração de hidrocarbonetos para David Granger, então Presidente, e tornou a ExxonMobil interessada em investir no país. Isso ocorreu porque as reservas de petróleo encontradas na Guiana representaram 15% do volume total de novas descobertas de jazidas de petróleo em todo o mundo durante o período de cinco anos (NICODEMOS, 2020)⁷³. É importante destacar que em 2015, o governo da Guiana assinou um contrato com a ExxonMobil para explorar blocos de petróleo offshore na costa do país. O contrato previa um bônus de US\$ 18 milhões para o governo da Guiana, além da divisão de lucros em 50% entre as partes. Outro ponto importante do acordo foi a promessa da empresa em financiar um programa de treinamento para trabalhadores guianenses na indústria do petróleo e gás, para investimento em mão-de-obra do país⁷⁴.

Além dos investimentos privados, organismos internacionais também financiaram o petróleo guianês. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento ofereceram à Guiana linhas de crédito especiais. Com isso, o governo da Guiana implementou uma série de medidas populares, incluindo o aumento salarial de professores, investimentos em universidades e projetos de infraestrutura, como a mitigação das inundações frequentes em Georgetown (NICODEMOS, 2020). Contudo, a instabilidade política do país colocou em xeque as questões relativas ao financiamento do FMI. A popularidade do ex-Presidente David Granger estremeceu após o vazamento dos termos do contrato firmado com a ExxonMobil. Isso se deu pela concessão de isenção fiscal para a empresa. Em uma tentativa de amenizar o caos político que se instaurava e evidenciar a transparência e prestação de contas do governo para a população, o FMI recomendou a criação de leis para a proteção do fundo soberano do petróleo para o melhor gerenciamento do setor de petróleo e gás (NICODEMOS, 2020)⁷⁵.

Em resumo, a descoberta de petróleo na Guiana desde o início foi vista como um

70 Disponível em: <https://corporate.exxonmobil.com/locations/guyana/news-releases/exxonmobil-announces-significant-oil-discovery-offshore-guyana>. Acesso em 23/04/2023.

71 Disponível em: <https://www.kaieteurnewsonline.com/2017/06/13/oil-discovery-in-guyana-opens-doors-for-foreign-investment/>. Acesso em 23/04/2023.

72 Disponível em: <https://www.ogj.com/exploration-development/article/17254476/cnooc-nexen-acquires-guyana-exploration-block>. Acesso em 21/04/2023.

Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-08/exxon-mobil-makes-another-big-oil-discovery-off-guyana-coast>. Acesso em 21/04/2023.

Disponível em: <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Hess-Announces-Oil-Discovery-In-Guyana.html>. Acesso em 21/04/2023.

Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-total-guyana-idUSKCN1M72IG>. Acesso em 23/04/2023.

73 Disponível em: <http://latsul.org/home-2/conjuntura-latitude-sul/#1610561080446-286fa8ec-4def>. Acesso em 23/04/2023.

74 Disponível em: <https://ieefa.org/resources/ieefa-report-findings-2016-petroleum-agreement-between-guyana-exxonmobil-et-al>. Acesso em 23/04/2023.

75 Disponível em: <https://www.kaieteurnewsonline.com/2017/01/08/transparency-and-accountabilitypresident-david-granger-still-has-unfinished-business/>. Acesso em 23/04/2023.

atrativo de investimento estrangeiro e de meio para o desenvolvimento econômico e da infraestrutura do país. Entretanto, preocupações também foram levantadas quanto a falta de experiência para o gerenciamento das indústrias de petróleo e gás, que poderiam causar consequências deletérias, como aconteceu com outros países latino-americanos. Tendo como base uma economia ancorada no setor primário, o país sul-americano não detinha a infraestrutura necessária para o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás, o que demandava investimento em transporte e logística. Além disso, também era necessário o foco em adquirir conhecimentos técnicos importados acerca do setor de óleo e gás. Por fim, um outro desafio para a Guiana era a exploração desse recurso de maneira sustentável e com retorno e benefícios diretos para a população local. Era esperado que a exploração do petróleo na região gerasse receita suficiente para a melhoria das condições de vida da população guianesa com geração de empregos e que isso estimulasse de maneira intensiva o desenvolvimento do país.

Desafios e oportunidades para um país em desenvolvimento

No período pós descoberta dos blocos de petróleo, as expectativas eram positivas com relação ao futuro da Guiana. Entretanto, o entorno político e econômico de seus vizinhos impactou nos resultados desse desenvolvimento. O atraso quanto aos lucros especulados com o petróleo sofreu o impacto da disputa entre a Arábia Saudita e a Rússia no âmbito da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Essa disputa iniciou-se com o corte da OPEP sobre a produção de petróleo, com o objetivo de manter a estabilidade nos preços em meio a grande oferta global. No entanto, a Rússia se recusou a estender os cortes de produção, justificando que essa movimentação aumentaria o mercado de xisto dos Estados Unidos⁷⁶. Em contrapartida, a Arábia Saudita aumentou sua produção de petróleo e diminuiu seus preços para se reinserir no mercado⁷⁷. Consequentemente, houve um excesso de oferta de petróleo no mercado global em um contexto de baixa demanda devido a pandemia de COVID-19. Isso ocasionou uma queda abrupta nos preços do barril que chegou a ficar abaixo de zero⁷⁸. Com o preço do barril em declínio, o crescimento econômico da Guiana não seguiu a velocidade esperada. Parte disso se deu também devido à crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19 (NICODEMOS, 2020).

Em paralelo, os investimentos da ExxonMobil tiveram sua lucratividade menor do que a esperada em um âmbito mundial, o que refletiu na prospecção para a Guiana. Outro fator de impacto negativo nas perspectivas foi a relação com a Venezuela em relação às reservas de petróleo na região de Essequibo. Esses fatores aumentaram as incertezas sobre o futuro da exploração de petróleo no país (NICODEMOS, 2020) e, consequentemente, no desenvolvimento da infraestrutura e da economia. Não obstante, o então governo de Irfaan Ali manteve-se firme frente às pressões internacionais, reafirmando a soberania do país mesmo em meio a ameaças de sanções e de comprometimento das relações bilaterais com aliados (NICODEMOS, 2020).

No entanto, o cenário prospectivo da economia da Guiana voltou às expectativas positivas com o anúncio da construção de uma refinaria com tecnologia de ponta, capaz de produzir cerca de 30.000 barris diários. Em um contexto de guerra entre Ucrânia e Rússia, o preço do petróleo aumentou, o que levou a iniciativa de investimento do governo guianês em maior infraestrutura⁷⁹. Nesse sentido, o governo também anunciou a realização de leilões dos blocos de petróleo que vêm sendo descobertos. a intenção de atrair mais investimentos para o país, tanto de empresas privadas quanto de governos estrangeiros. Ademais, enfatizou

76 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/colapso-nas-negociacoes-entre-opep-e-russia-faz-petroleo-despencar.shtml>. Acesso em 11/05/2023.

77 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/09/a-guerra-de-precos-entre-russia-e-a-rabia-saudita-que-derrubou-o-preco-do-petroleo.ghtml>. Acesso em 11/04/2023.

78 Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/20/internas_economia,846605/petroleo-e-negociado-abaixo-de-zero-pela-primeira-vez-na-historia.shtml. Acesso em 11/05/2023.

79 Disponível em: <http://latsul.org/home-2/conjuntura-latidade-sul/#1610561080446-286fa8ec-4def>. Acesso em 23/04/2023.



a abertura de mais oportunidades, sobretudo no âmbito da transformação energética com a produção de gás. Nesse momento, vale destacar a relação com o Reino Unido, dado que ambos os países já possuem um histórico de parceria⁸⁰.

A viabilidade de investimento em infraestrutura e desenvolvimento da economia do país sul-americano retomou significativamente quando a empresa ExxonMobil anunciou a descoberta de novos poços no país. Com isso, a Guiana voltou a atrair a atenção mundial, buscando novamente investimentos de fora, bem como o desenvolvimento estratégico em segurança, energia e serviços no país.

O presidente sinalizou que a refinaria um projeto estratégico para a segurança nacional e desenvolvimento nas áreas de logística, serviços e indústrias do país. (...) Em 26 de outubro, a ExxonMobil divulgou a descoberta de mais dois poços de petróleo no bloco Stabroek na costa da Guiana: Sailfin-1 e Yarrow-1. Tais descobertas alimentam a promessa de aumento na capacidade da produção de petróleo do país, que pode ultrapassar um milhão de barris por dia. Portanto, espera-se que as condições socioeconômicas contribuam positivamente para o desenvolvimento do país a médio prazo⁸¹.

Com a perspectiva de leilão dos blocos de petróleo recém-descobertos na Guiana o governo objetiva arrecadar mais dinheiro e incentivar que as empresas locais possam explorar o petróleo na primeira rodada de licitações feita, aumentando a competitividade ao abrir as licitações para empresas locais e empresas internacionais⁸². Vale ressaltar que o leilão será de 14 blocos no total, com 11 blocos em águas rasas e três blocos em águas profundas e super profundas. Novamente, a prospecção do cenário econômico e industrial da Guiana é de saldo positivo e benefícios para a infraestrutura do país e para a sociedade.

A perspectiva de retorno financeiro com o petróleo, desde sua descoberta, é bem verdade na Guiana. Apesar disso, o Ministro das Finanças chamou a atenção para as receitas que são acumuladas no setor de petróleo e gás, que ainda não são suficientes para o desenvolvimento do país⁸³. Nesse sentido, é importante ressaltar que a dependência do petróleo nessa situação deixa o país vulnerável, no sentido de a economia ficar totalmente dependente desse recurso natural. Por isso, a Guiana tem seu foco em investir no setor de petróleo e gás, ao mesmo tempo em que considera o desenvolvimento de outros setores, como por exemplo do setor agrícola. É de interesse do governo complexificar a economia local para que não se limite ao setor petrolífero. Como materialização das intenções de complexidade da economia, o governo prometeu a injeção de uma quantia no setor de petróleo para iniciativas comerciais tanto dentro da Guiana como no exterior, com o objetivo de investir em um spin-off no setor de petróleo e gás⁸⁴.

Considerações finais

É bem verdade que a Guiana enfrenta desafios significativos quanto ao progresso econômico e social para seu desenvolvimento. Ao passo que a recente descoberta de grandes reservas de petróleo oferece grandes oportunidades para o crescimento do país, também cria riscos e vulnerabilidades, como a dependência excessiva de um único recurso natural e a volatilidade dos preços do petróleo no mercado mundial. Somado a isso, também existem os desafios para a melhoria de sua infraestrutura, para o fortalecimento de suas instituições e para o combate à corrupção. A Guiana pode ser vista como um exemplo de um país pequeno com grandes reservas de petróleo, que pode não se desenvolver devido a uma má gestão e dependência desse recurso natural, explorado por empresas privadas. Essa dependência do

80 *Idem.*

81 *Id.*, 2022, p. 10.

82 Disponível em: <https://demerarawaves.com/2022/12/09/guyana-launches-bid-round-for-offshore-oil-blocks/>. Acesso em 09/12/2022.

83 Disponível em: <https://demerarawaves.com/2022/11/15/oil-money-for-business-initiatives-in-guyana-diaspora-pres-ali/>. Acesso em 20/11/2022.

84 *Idem*

petróleo pode ter efeitos negativos na economia do país, tornando-a altamente dependente de um recurso natural estratégico, controlado pelo setor privado.

Por outro lado, esse cenário é repleto de oportunidades. Com a exploração de um recurso natural tão estratégico, como é o petróleo, é possível que o país aproveite os lucros obtidos em áreas diversas na economia. Desse modo, é evidente a possibilidade de investimentos em educação, saúde e agricultura, além de também promover o desenvolvimento da logística local e, assim, promover um crescimento econômico benéfico e sustentável. Logo, é importante que o país consiga equilibrar seus investimentos, ao mesmo tempo em que busque manter uma estabilidade política com transparência nos processos de exploração do petróleo.

Em resumo, embora a Guiana esteja vivenciando uma perspectiva de retorno financeiro positiva com o petróleo, é importante que o país não dependa exclusivamente desse recurso. É necessário diversificar a economia e investir em outros setores para garantir o desenvolvimento sustentável do país e o bem estar da população. A promessa de injeção de recursos no setor de petróleo e gás com o objetivo de investir em um spin-off é uma iniciativa do governo para complexificar a economia local e não limitá-la apenas ao setor petrolífero. Dessa forma, a Guiana busca garantir a segurança financeira, o desenvolvimento econômico do país e a detenção de conhecimento técnico a longo prazo.

Entretanto, não há nenhum movimento de estatização do petróleo na Guiana. O governo tem adotado como estratégia a adoção de investimentos estrangeiros para explorar o petróleo, em vez de buscar nacionalizá-los. O que se busca é aumentar a participação do governo nos lucros do petróleo com mais taxas de impostos e estabelecendo um fundo soberano para gerenciar a receita do petróleo. De modo geral, o setor petrolífero é amplamente controlado por empresas estrangeiras, com destaque a ExxonMobil, que detém a maioria das concessões de exploração de petróleo na Guiana. Isso intensifica o alerta sobre a possibilidade de dependência excessiva do petróleo e a necessidade de diversificar a economia da Guiana. É importante destacar ainda que existam debates em torno do gerenciamento do petróleo, o que inclui a possibilidade de nacionalização do recurso. É necessário que haja um forte compromisso do governo e da sociedade guianense em promover uma gestão transparente e responsável dos recursos naturais, para garantir que a nova riqueza seja usada em benefício do desenvolvimento econômico e social do país como um todo. Por fim, a instabilidade política doméstica que assola a Guiana e sua localização geopolítica contribuem para a dificuldade em formar um consenso quanto à nacionalização do petróleo.

Referências bibliográficas

BARROS, Evandro Vieira de. A Matriz Energética Mundial e a Competitividade das Nações: Bases de uma Nova Geopolítica. *Engevista*, v. 9, n. 1, p. 47-56, jun, 2007.

NICODEMOS, Ghaio. Monitor Eleitoral. A petroleira e o presidente: o caso da crise democrática na Guiana. *Boletim OPISA*, n. 1, Jan./Mar., 2020.

SILVA, Kethlyn Gabi Winter da; APPEL, Tiago Nasser. A geopolítica brasileira do petróleo: o papel da Petrobrás na produção de ciência e tecnologia. *Oikos*, v. 19, n. 1, p. 107-121, 2020.



A disputa de liderança no MAS e as perspectivas políticas na Bolívia rumo a 2025

Clayton M. Cunha Filho⁸⁵
Colaborador OPISA

Introdução

Controlando a presidência da Bolívia desde 2006 (com um pequeno interregno de cerca de um ano entre fins de 2019 e 2020), o Movimento Ao Socialismo (MAS) é, sem dúvidas, o partido político mais bem-sucedido da história do país. Não apenas pela quantidade de anos em que vem governando a Bolívia, mas sobretudo pela centralidade que ocupa em seu sistema político (MOLINA, 2010) e por ter sido durante o período, na prática, o único partido efetivamente nacional em seus alcances e com ligações fortes e efetivas para com importantes setores de sua sociedade civil (CUNHA FILHO, 2018), especialmente dos mundos rural e trabalhista. Nesse sentido, talvez somente poderia ser comparado ao antigo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) em seu auge pós-Revolução Nacional de 1952.

Primeiro partido a conseguir eleger um presidente em primeiro turno desde a redemocratização dos anos 1980 com a vitória de Evo Morales por 53,4% dos votos em 2005, o MAS conseguiu superar os fortes conflitos políticos de seu primeiro mandato (CUNHA FILHO, 2008) e ascender a uma posição de hegemonia sobre o sistema a partir da reeleição de Morales em 2009 com 64,22% dos votos. O presidente governou então, durante seu segundo mandato, com maiorias legislativas superiores a 2/3 tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado e registrou importantes cifras de crescimento econômico no período, com um recorde de 6,8% de crescimento no PIB em 2013, o que lhe valeu nova reeleição folgada em 2014 com 61,36% dos votos e novamente a conquista de maioria legislativa qualificada. Esse terceiro mandato, entretanto, logo se veria marcado pela primeira derrota eleitoral do partido desde sua chegada à presidência no referendo de 21 de fevereiro de 2016 para modificar a Constituição e permitir uma nova candidatura de Morales em 2019 (WELP; LISSIDINI, 2016). Houve insistência do governo por essa nova reeleição apesar dos resultados do referendo. Tais resultados finalmente seriam contornados com a polêmica Sentença Constitucional Plurinacional 0084/2017, que suspendeu os limites ao número de reeleições alegando que os mesmos violariam a Convenção de Direitos Humanos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O desgaste provocado pela manobra claramente violatória à vontade popular manifestada no referendo – somada a um cenário econômico mais adverso, com claros sinais de desaceleração econômica no país desde pelo menos 2017 – levaram a um cenário eleitoral em 2019 no qual Morales e o MAS partiam novamente como favoritos, mas com possibilidades palpáveis de derrota caso passassem à decisão em segundo turno e as fragmentadas oposições então se unificassem como no referendo de 2016.

Como se sabe, tais eleições terminariam com resultado oficial de reeleição de Morales com 47,08% de votos contra 36,51% do ex-presidente Carlos Mesa, mas marcadas por acusações de fraude pelas oposições, a massificação de protestos pelo país, o cancelamento dos resultados por parte do governo após auditoria da OEA e finalmente a renúncia e exílio de Morales e das seguintes autoridades na linha de sucessão, em um conturbado e ainda mal explicado contexto envolvendo motim das forças policiais e “sugestão” de renúncia por parte do comandante do Exército, general Williams Kaliman. A ascensão à presidência da até então obscura senadora Jeanine Áñez e a violência da repressão que se desatou nos primeiros dias de seu interinato pareciam indicar um “turbulento fim de era” (WOLFF, 2020) ao MAS, mas, pouco menos de um ano depois, o partido retornaria à presidência com

⁸⁵ Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (UFC) e em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Autor do livro “Formação do Estado e horizonte plurinacional na Bolívia” (Curitiba: Appris, 2018). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6073-3570>.

a contundente vitória de Luis Arce com 55,1% dos votos válidos. Esse retorno, contudo, logo revelaria os desafios de um cenário onde o líder histórico do partido, Evo Morales, já não controlava a presidência embora mantivesse a direção do partido.

Um partido em inédita disputa?

O MAS fora formado a partir de discussões dos sindicatos e comunidades rurais que visavam a constituição de um instrumento político próprio (VAN COTT, 2007, p. 68) e se organiza radialmente a partir de um núcleo duro composto, primeiro, pelas Federações Cocaleiras do Chapare e, em seguida, englobando as chamadas “trigêmeas” rurais: Confederação Sindical Única dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), Confederação Nacional de Mulheres Camponesas – Bartolina Sisa e Confederação Sindical de Comunidades Interculturais (CUNHA FILHO, 2018, p. 134; SILVA, 2017, p. 102). Tais organizações estão incorporadas ao partido por meio do que Anria e Cyr (2017, p. 1256) chamam de vínculos intensivos, com a inclusão dos grupos nas estruturas diretivas do partido e listas preferenciais de candidatos. Para além desse núcleo básico, o partido alcança ainda outras entidades, como as indianistas Confederação de Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB) e CONAMAQ ou a Central Operária Boliviana (COB) e a Federação Nacional de Cooperativas Mineiras (Fencomin), mas com menor grau de organicidade e recorrendo principalmente a vínculos extensivos, como a provisão de bens ou políticas setoriais específicas (ANRIA; CYR, 2017, p. 1276) e por vezes entrando em uma dinâmica de “intermediação contestatária de interesses”, isto é, “interações rotineiras nas quais o governo propõe uma política, as organizações de base afetadas protestam vigorosamente, ocorrem negociações e o governo cumpre os acordos” (SILVA, 2017, p. 96; também MOLINA, 2013; MAYORGA, 2019).

Desde sua posição de presidente das Federações Cocaleiras do Chapare – cargo que sempre manteve em paralelo à presidência do partido e do país –, Morales sempre deteve no MAS uma posição de liderança incontestada e bisagra entre os diferentes setores do partido, ocupando posição de arbitragem em última instância dos conflitos internos, incluindo na seleção de candidatos. Mas é interessante notar como, se por um lado a liderança de Morales permaneceu a mesma durante toda sua presidência, por outro a construção simbólica da imagem do presidente foi mudando radicalmente ao longo do tempo, de uma projeção da liderança de Morales como a de mais um dentre os muitos líderes sociais presentes na Bolívia para a de uma figura excepcional sem cuja liderança estaria ameaçado todo o Processo de Cambio (CUNHA FILHO, No Prelo). Foi essa suposta necessidade do grande líder para a permanência do projeto político que justificou a decisão do partido e do governo de forçar a nova candidatura à reeleição em 2019.

Seja como for, o cenário atual do MAS, em que pela primeira vez a presidência do partido e do país não coincidem (MOLINA, 2022), vem sinalizando uma crescente e inédita disputa de liderança que parece mesmo poder ameaçar a unidade partidária rumo às eleições presidenciais de 2025, embora seja preciso considerar que já havia alguns sinais nesse sentido desde a própria seleção dos candidatos a presidente e vice de 2020: originalmente, as bases partidárias tinham indicado o binômio David Choquehuanca – Andrónico Rodríguez como candidatos a presidente e vice respectivamente. Desde o exílio na Argentina, e na posição de chefe de campanhas do MAS, Morales tentou impor as candidaturas de Luis Arce e Rodríguez, mas, diante das resistências da base, o partido aprovou como solução a indicação do binômio Arce - Choquehuanca (MOLINA, 2020, p. 11). Rumores e acusações de que Arce seria um mero fantoche, e de que o poder seria verdadeiramente exercido por Morales nas sombras, foram comuns ao longo da campanha, embora sempre negados por parte do candidato Arce.

Já no primeiro ano de governo, logo surgiram tensões no partido, primeiro com críticas de Morales e ex-ministros à composição do ministério de Arce, dada a escassa presença do anterior núcleo de governo, e logo em torno da seleção de candidatos para as eleições subnacionais de 2021. Novamente, registraram-se casos de candidatos indicados



pelas bases do MAS, porém foram preteridos por Morales, já de volta à Bolívia. Morales terminou prevalecendo na disputa e indicando nomes de sua maior proximidade. Mas dessa vez, em vez de se resignar e declinar da disputa, alguns desses nomes optaram por se apresentar por outras siglas e impuseram ao MAS sentidas derrotas. O caso mais notório é sem dúvida o de Eva Copa, que durante o interinato de Áñez ocupou a presidência do Senado pelo MAS e que, após ser preterida como candidata à prefeitura de El Alto, concorreu pela agrupação Jallalla e se elegeu com 68,7% dos votos. Incluem-se ainda os casos importantes dos prefeitos das capitais departamentais Trinidad e Cobija, e dos governadores de Beni, Pando e Chuquisaca.

A disputa interna no MAS avançaria então, ainda em 2021, primeiro em torno de críticas a discursos do vice-presidente Choquehuanca sobre a necessidade de formar novos quadros e líderes partidários para renovar o Proceso de Cambio, e especialmente após este anunciar a criação de “escolas de líderes” ao longo do país. Formuladas por dirigentes do partido alinhados a Morales como Gerardo García, acusava-se ao vice – que fora chanceler nos dois primeiros mandatos de Morales, mas que se encontrava já notoriamente distanciado deste já há alguns anos – de fomentar a divisão partidária. Logo, o conflito evoluiria para críticas do próprio Morales a ministros de governo avaliados como ineficientes ou pouco comprometidos com a causa e demandas de dirigentes partidários como Garcia para que o governo ouvisse o partido e substituísse os ministros aludidos – demandas estas a que o governo em geral nunca deu resposta oficial, mantendo os ministros em seus cargos.

O conflito interno escalaria de vez no ano seguinte quando o vice-ministro de Coordenação Governamental – vinculado ao ministério da Presidência –, Freddy Bobaryn, criticou publicamente aqueles que tomaram a decisão de forçar a candidatura de Morales em 2019 como um grave erro partidário e fez menção às ex-autoridades que optaram por “fugir” ao exílio durante a crise. Bobaryn foi logo substituído no cargo, mas seu posicionamento logo inaugurou uma percepção pública de que o MAS estaria dividido em partes de proporções ainda incertas entre Renovadores (a princípio chamados de Choquehuanquistas) e “Evistas”. No Legislativo, pelo lado dos Renovadores imediatamente se destacaria a figura do deputado do MAS por Santa Cruz, Rolando Cuéllar, enquanto pelo lado Evista, assumiria linha de frente o deputado Héctor Arce Rodríguez, mas sempre secundado por ex-ministros de Morales, como Juan Ramón Quintana e Carlos Romero. E logo as críticas do partido e dos Evistas ao governo, que se concentravam primordialmente no vice Choquehuanca e ministros específicos, passaram a se aproximar cada vez mais do próprio presidente Luis Arce até de fato o incluírem.

A direção do MAS chegou a expulsar o renovador Cuéllar, acusado de dividir o partido com suas críticas a Morales e, em janeiro de 2023, anunciou a expulsão de outros seis deputados, em meio ao conflito com as oposições em torno do Censo por supostamente terem votado contrariamente à orientação partidária (embora com apoio do governo) em um projeto de lei garantindo a aplicação de seus resultados nos cálculos demográficos para as próximas eleições. Mas ao não conseguir que os deputados expulsos perdessem o mandato, a medida teve, na prática, um efeito nulo, pois os mesmos permaneceram deputados e seguiram reivindicando o pertencimento ao MAS e demandando a renovação de suas direções. É também no contexto dessa briga interna, por exemplo, que se entende a decisão do governo Arce de prender o governador de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho (Creemos), em cinemática operação policial no final de 2022 após meses de fortes críticas vindas de Morales e da ala Evista do partido por supostamente estar sendo leniente com os acusados por golpe de Estado em 2019.

Da parte do governo, embora Arce (ou mesmo Choquehuanca) não tenha até aqui respondido diretamente às críticas cada vez mais ácidas vindas de Morales ou dos Evistas no partido, alguns de seus ministros chegaram a trocar fortes farpas e/ou acusações públicas com ex-ministros de Morales, como foi o caso entre o atual e o ex-ministros de Governo, Eduardo del Castillo e Carlos Romero. Ou mesmo com o próprio Morales, como quando o ministro da Economia Marcelo Montenegro respondeu, em março de 2023, a críticas do ex-presidente sobre o declínio na produção atual de gás no país convocando uma conferência

de imprensa na qual alegou que o país estaria agora pagando a fatura de investimentos não realizados do passado e criticou ministros anteriores por supostamente terem mentido a respeito da existência de um “mar de gás” no país.

A escalada dessa briga tem começado a ameaçar a própria agenda legislativa do governo, como na dificuldade recente de aprovação de créditos internacionais concedidos ao país ou, ainda mais visivelmente, no processo de aprovação da Lei do Ouro na Câmara de Deputados. Visando autorizar o Banco Central da Bolívia (BCB) a comprar ouro no mercado interno para reforçar as reservas, bem como a vender no mercado internacional partes das reservas em ouro para reforçar a liquidez de divisas em dólar, o projeto teve sua aprovação ameaçada pelo rechaço ao mesmo por parte da ala Evista do partido. Na primeira tentativa de votação, realizada de forma aberta em 21/04/2023, o projeto recebeu 54 votos favoráveis (51 deles, do MAS), 24 votos contrários (todos do MAS) e 41 votos em branco (CC e Creemos), ficando assim aquém da maioria absoluta de um total de 119 deputados presentes conforme exigido pelo regimento. O governo a princípio tentou dar o projeto por aprovado, considerando os votos brancos como abstenções, mas, diante das críticas da oposição e da ala Evista do partido, decidiu repetir a votação de forma secreta no dia 23 de abril: nesta, obteve 74 votos favoráveis, 45 votos contrários e quatro votos em branco.

Um partido, dois candidatos? As perspectivas do MAS rumo a 2025

Desde a superação dos fortes conflitos regionais com os governadores opositores liderados por Santa Cruz no primeiro mandato (CUNHA FILHO, 2008), o MAS adquiriu uma hegemonia sobre o sistema político boliviano que muito se beneficiou da extrema fragmentação das oposições em uma miríade de partidos e agrupações de caráter meramente regional ou mesmo muitas vezes municipal, sem capacidade de apresentar um projeto político alternativo de alcance verdadeiramente nacional no país (CUNHA FILHO, 2018). Entretanto, o partido só pode se beneficiar dessa fragmentação opositora devido a sua unidade e disciplina internas, apesar de eventuais contradições entre alguns setores que o compõem e disputas regionais internas por obras e recursos.

Mas diante de sinais cada vez mais claros de que Evo Morales deseja ser novamente candidato à presidência pelo partido em 2025, apesar de Arce e Choquehuanca poderem, legalmente, postular à reeleição, o cenário futuro coloca o MAS diante de inéditas possibilidades de divisão que podem alterar significativamente o cenário até aqui experimentado. A se julgar pelo resultado da primeira votação da Lei do Ouro, o governo Arce-Choquehuanca contaria com a maior parte da bancada legislativa, mas o real equilíbrio de poder no interior da burocracia partidária é incerto e em última instância tenderá a refletir a inclinação das organizações sociais de base que compõem o partido quando chegar a hora do registro de candidaturas, lembrando que a atual legislação eleitoral boliviana prevê a realização de prévias partidárias para a escolha. A direção atual do MAS segue firmemente nas mãos de Morales, secundado pelo vice-presidente Gerardo García sempre pronto a afirmar publicamente que a unidade partidária deve dar-se necessariamente atrás da liderança de Morales, mas Arce vem mantendo agendas de reuniões e inaugurações de sedes e entregas de benesses a organizações como CSTUCB, Conamaq, cooperativas mineiras do Norte de Potosí ou a Central Operária Regional de El Alto (COR-El Alto).

Tanto das cooperativas norte-potosinas, quanto da COR-El Alto, o governo Arce já colheu declarações públicas de alinhamento e é interessante notar que ambas são provenientes de regiões consideradas bastiões partidários, mas que já desde os governos de Morales queixavam-se periodicamente de supostamente serem preteridas nas prioridades governamentais de investimentos e obras. Se tomado em conjunto com o fato de que, como mencionado, uma das principais figuras públicas da ala Renovadora do partido é o deputado cruceño Rolando Cuéllar, é possível ver na disputa interna sinais de disputas não apenas “pessoais” de novas elites partidárias individuais buscando maior espaço frente a velhas lideranças, mas também uma possível embrionária disputa por um reequilíbrio interno



entre bases regionais do partido percebidas como desproporcionalmente dominada pela região cocaleira do Chapare cochabambino, de onde provém politicamente Morales.

Além disso, é preciso considerar que todo o desenlace final da crise de 2019, somados aos resultados das eleições gerais de 2020 e das subnacionais de 2021, sugerem uma considerável diminuição dos custos políticos de se opor internamente a Morales no partido, em que pese sua ainda grande influência. Se de fato havia dúvidas tanto entre partidários, quanto entre detratores do MAS acerca da viabilidade eleitoral do partido sem a presença de seu líder máximo como candidato, os resultados eleitorais de Luis Arce em 2020 mostraram que o partido era de fato maior do que seu líder. E também sugerem contrafactualmente – pela comparação com os resultados de 2019 e do referendo de 2016 (ver Quadro 1) – que, se o MAS tivesse acatado os resultados do referendo e indicado um outro candidato, poderia ter vencido com folga já em 2019 e evitado todos os traumas daquela conjuntura.

Quadro 1: Comparação de Resultados Eleitorais, 2016, 2019 e 2020, em p.p. do total de votos válidos*

	2016 ^a	2019 ^b	2020 ^b
Nacional e Exterior	48,7	47,08	55,11
Chuquisaca	44,17	42,35	49,06
La Paz	55,83	53,16	68,36
Cochabamba	54,89	57,52	65,9
Oruro	52,03	48,08	62,94
Potosí	46,74	49,35	57,61
Tarija	39,88	40,2	41,62
Santa Cruz	39,56	34,76	36,21
Beni	39,28	34,93	34,72
Pando	46,02	44,29	45,8

*: negrito para primeira maioria.

^a: votos pelo Sim no referendo.

^b: votos pelo MAS nas presidenciais.

Fonte: Elaboração própria com dados do Órgão Eleitoral Plurinacional disponíveis em <https://www.oep.org.bo>. Consulta em 27/10/2021.

As pesquisas de popularidade e intenção de votos realizadas até aqui têm sinalizado que Arce possuiria melhores chances eleitorais que Morales (MOLINA, 2022, p. 102). É bem provável que os membros da ala Renovadora venham se alinhando ao presidente por um cálculo racional acerca daquele melhor capacitado a garantir a permanência do partido no governo. Mas, embora o distanciamento entre as duas alas pareça cada vez maior, é possível que, no último momento, esse mesmo cálculo racional impeça a fragmentação do MAS em mais de uma candidatura presidencial. Mas, caso as divisões se mostrem de fato irreversíveis, 2025 poderia de fato marcar a reversão da hegemonia política desfrutada pelo partido até aqui. Convém não esquecer, por exemplo, que o único partido em toda a história moderna boliviana com um enraizamento social e hegemonia política comparáveis ao MAS – o MNR – viu essa proeminência ruir e se esfacelou em suas diversas alas precisamente quando seu líder máximo, Victor Paz Estenssoro, bloqueou o caminho de outras lideranças partidárias ao forçar sua reeleição em 1964.

Referências bibliográficas

ANDIA, José Luis. Elecciones y gobierno de transición. In: MAYORGA, FERNANDO (Org.). *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019 en Bolivia: la democracia en una encrucijada*. La Paz: CESU-UMSS/Oxfam, 2020. p. 79–109.

ANRIA, Santiago; CYR, Jennifer. Inside Revolutionary Parties: Coalition-Building and Maintenance in Reformist Bolivia. *Comparative Political Studies*, v. 50, n. 9, p. 1255–1287, 2017.

CUNHA FILHO, Clayton M. 2008, o ano da virada de Evo Morales? *Observador Online*, v. 3, n. 12, p. 2–17, dez. 2008.

CUNHA FILHO, Clayton M. Dilemmas of Contemporary Political Representation in Bolivia: Social Movements, Party, and State in Plurinational Times. In: ALBALA, ADRIÁN (Org.). *Civil society and political representation in Latin America (2010-2015): towards a divorce between social movements and political parties?* New York, NY: Springer, 2018. p. 131–147.

CUNHA FILHO, Clayton M. ¿Qué pasa en Bolivia?: de las elecciones fallidas del 2019 al regreso triunfal del MAS en el 2020 y más allá. *Debats. Revista de cultura, poder i societat*, v. 137, n. 1, No Prelo.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. La tentación militar en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 285, p. 4–11, 2020.

MAYORGA, Fernando. *Mandato y contingencia: estilo de gobierno de Evo Morales*. 1. ed. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung/CESU-UMSS/Editorial3600, 2019.

MOLINA, Fernando. ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? Elecciones y reconfiguraciones políticas. *Nueva Sociedad*, n. 288, p. 4–14, ago. 2020.

MOLINA, Fernando. *El MAS boliviano ya no baila solo al ritmo de Evo*. n. 299, p. 93–104, 2022.

MOLINA, Fernando. El MAS en el centro de la política boliviana. In: GARCÍA ORELLANA, LUIS ALBERTO; GARCÍA YAPUR, FERNANDO (Org.). *Mutaciones del Campo Político en Bolivia*. La Paz: PNUD-Bolivia, 2010. p. 241–301.

MOLINA, Fernando. ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden. *Nueva Sociedad*, n. 245, p. 4–14, 2013.

SILVA, Eduardo. Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Politics & Society*, v. 45, n. 1, p. 91–122, 1 mar. 2017.

VAN COTT, Donna Lee. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press, 2007.

WELP, Yanina; LISSIDINI, Alicia. Democracia directa, poder y contrapoder: Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*, v. 22, p. 162–190, 2016.

WOLFF, Jonas. The Turbulent End of an Era in Bolivia: Contested Elections, the Ouster of Evo Morales, and the Beginning of a Transition Towards an Uncertain Future. *Revista de Ciencia Política*, 28 ago. 2020.

