

ORBIS

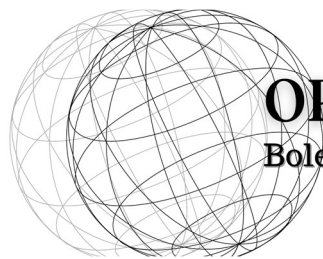
Boletim Trimestral do
LEPEB-UFF

XV BRICS SUMMIT

Partnership for Equally Accelerated Growth, Sustainable Development and
22 – 24 July 2023, Johannesburg, South Africa



Vol.1 – Nº 3
Julho-Setembro/2023
ISSN: 2965-2235



ORBIS

Boletim Trimestral do
LEPEB-UFF

Vol. 1 - Nº 3 – Julho-Setembro/2023

ORBIS – Boletim Trimestral do LEPEB-UFF

O boletim **Orbis** é uma publicação trimestral de análise de conjuntura editada pelo Laboratório de Estudos sobre a Política Externa Brasileira - LEPEB. Com sua equipe formada por pesquisadores/as e discentes do LEPEB-UFF e um conselho editorial integrado por acadêmicos/as de diferentes instituições brasileiras e estrangeiras, o boletim publica textos sobre temáticas gerais da área de Ciência Política e Relações Internacionais, com destaque para análises sobre política externa, política de defesa, segurança internacional e relações civis-militares. Os artigos publicados são produzidos pelos integrantes do LEPEB, por autores/as convidados/as e por pesquisadores/as que submeteram seus trabalhos à avaliação da equipe editorial do Orbis e do nosso corpo de pareceristas.

Equipe Editorial

Editores-executivos

- Adriano de Freixo
- Danillo Avellar Bragança

Editores-adjuntos

- Danilo Sorato
- Eduardo Heleno de Jesus Santos

Autores/as desta edição

- Allana Facchini
- Danilo Sorato Oliveira Moreira
- Paulo Roberto da Silva Vieira
- Pérsio Glória de Paula
- Priscilla Carvalho Corrêa Mendes
- Rafael Rossoto Ioris
- Tito Lívio Barcellos Pereira

Conselho Editorial

- Ana Amélia Penido Oliveira, Instituto Tricontinental, Brasil/Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil.
- Drielle Silva Pereira, Fundação São José - FSJ, Brasil.
- Emerson Maione de Souza, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Brasil.
- Énio Viegas Chingotuane, Universidade Joaquim Chissano, Moçambique/Chatam House, Reino Unido.
- Flávia Rodrigues de Castro, Escola de Guerra Naval - EGN, Brasil.
- Miguel Patrice Philippe Dhenin, Universidade Federal do Amapá - UNIFAP, Brasil.
- Patricia Capelini Borelli, Faculdades de Campinas - FACAMP, Brasil.
- Suhayla Khalil Viana, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP, Brasil/Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE-IUL, Portugal.

Orbis – Boletim Trimestral do LEPEB-UFF

<https://periodicos.uff.br/orbis>

Laboratório de Estudos sobre a Política Externa Brasileira – LEPEB/UFF

www.lepeb.uff.br

lepeb.iet@id.uff.br

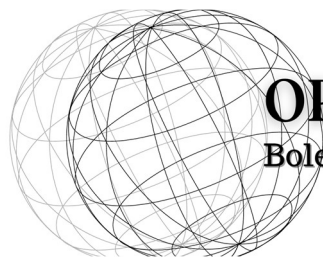
Instituto de Estudos Estratégicos – INEST/UFF

Alameda Barros Terra, s/n - Campus do Valonguinho

- Centro – Niterói – RJ - CEP. 24.020-150 -

www.inest.uff.br

Foto de Capa: Joanesburgo, África do Sul, 23.08.2023 - Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Popular da China, Xi Jinping, Presidente da África do Sul, Matamela Cyril Ramaphosa, Primeiro-Ministro da Índia, Narendra Damodardas e Ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov. Foto: Ricardo Stuckert/PR



ORBIS

Boletim Trimestral do
LEPEB-UFF

Vol. 1 - Nº 3 – Julho-Setembro/2023

SUMÁRIO

Editorial

Equipe Editorial 03

O Brasil, o Sul Global e a busca pela paz na Ucrânia

Pérsio Glória de Paula e Tito Lívio Barcellos Pereira 05

De Ekaterinburgo a Joanesburgo: a recente trajetória de um antigo projeto

Rafael Rossoto Ioris 12

Uma análise comparativa da política externa brasileira nos seis primeiros meses dos governos Bolsonaro e Lula III

Danilo Sorato Oliveira Moreira 17

Democracia e terror no Brasil: as disputas políticas em torno da definição de terrorismo

Paulo Roberto da Silva Vieira 22

O debate sobre a descriminalização do porte de maconha para uso pessoal no Supremo Tribunal Federal: um retrato do tímido avanço brasileiro nas políticas sobre drogas

Allana Facchini 28

A América do Sul na política externa do governo Lula III: um balanço dos oito primeiros meses

Priscilla Carvalho Corrêa Mendes 34

Normas para submissão de artigos

Equipe Editorial 40

Editorial

Nos últimos tempos, a máxima bem-humorada de que no Brasil se morre de tudo, menos de tédio tem parecido, mais do que nunca, fazer todo sentido. Neste mês de setembro, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal deu início ao julgamento dos envolvidos nos atos golpistas de 08 de janeiro. Em meio a votos controversos dos ministros André Mendonça e Kassio Nunes Marques e a intervenções histriônicas e “meméticas” dos advogados de defesa, a maioria da Corte optou por punir exemplarmente os primeiros réus do processo.

O tempo dirá se tais punições serão estendidas aos financiadores desses atos – via de regra, grandes empresários, sendo boa parte deles ligada ao agronegócio - e ao significativo número de oficiais da ativa e da reserva das Forças Armadas neles envolvidos. Se isso não ocorrer, consolidar-se-á a percepção de que enquanto os “bagrinhos” são punidos, os “tubarões” continuam à solta, confirmando a longa tradição nacional de conciliação “por cima”, em nome da “estabilidade” e da “pacificação”

Por sinal, as investigações da Polícia Federal e da CPMI do 08 de janeiro têm demonstrado a fragilidade do discurso da cúpula militar de que a participação de integrantes das FA na tentativa de Golpe foram atitudes isoladas e que devem ser individualizadas, “separando o joio do trigo”. Ao contrário, há indícios bastante consistentes de uma participação massiva de militares, incluindo inúmeros oficiais superiores, nas conspirações golpistas do ex-presidente Jair Bolsonaro e de seu entorno próximo. Não é à toa que o ministro José Múcio Monteiro – que tem agido mais como um porta-voz dos interesses e demandas castrenses junto ao Executivo do que como o titular da pasta-símbolo do controle civil – declarou que o fim da CPMI, programado para novembro, irá contribuir para a relação entre o governo e os quartéis, acabando “com o clima de suspeição em relação aos militares, causados pelo avanço das investigações da Polícia Federal com integrantes das Forças’ (O Globo, 07/09/2023).

Em outra frente, o STF também tem atuado no vácuo deixado pelo Legislativo em relação a questões prementes, algumas delas não travadas ou paradas há anos no congresso, tomando decisões sobre temas como o marco temporal para a demarcação das terras indígenas; a equiparação da homofobia e da transfobia ao racismo e, mais recentemente, o reconhecimento de ofensas contra LGTBQIA+ como injúria racial; e a descriminalização do porte de maconha para consumo próprio. Em todas essas questões,

a ação do parlamento tem ocorrido de forma reativa, com tentativas de deliberar sobre esses temas a toque de caixa, procurando assim impedir a aplicação dos entendimentos da Suprema Corte, quase sempre contrários às posições dos grupos conservadores hegemônicos no Legislativo. Tornaram-se comuns, também, as declarações de lideranças parlamentares contra o que elas chamam de “ativismo do Supremo” e “intervenção indevida nas funções de outro poder”.

No âmbito externo, o Presidente Lula tem cumprido uma extensa agenda internacional em busca do protagonismo perdido, participando nos últimos meses de eventos como a Cúpula da Amazônia, Reunião do G-20, Cúpula do BRICS, encontro do G-77, Cimeira da CPLP e Assembleia Geral da ONU. E entre declarações controversas como as sobre a guerra russo-ucraniana ou o Tribunal Penal Internacional (TPI) e discursos elogiados, como o da abertura da Assembleia Geral da ONU, tem procurado retomar as linhas gerais da “Política Externa Ativa e Altiva”, se posicionando como uma das principais lideranças do Sul Global.

Os artigos presentes neste terceiro número do ORBIS abordam várias destas questões e debatem temas como um possível papel do Brasil na resolução do conflito entre Rússia e Ucrânia, a ampliação do BRICS, a retomada de uma atuação mais ativa do Brasil no subcontinente sul-americano e as diferenças entre os movimentos da política externa brasileira nos primeiros meses dos governos Bolsonaro e Lula III. Aparecem também discussões sobre questões mais vinculadas ao âmbito interno – mas com conexões e repercussões externas – que são extremamente relevantes nos debates contemporâneos dos Estudos Estratégicos como a securitização do terrorismo na agenda doméstica brasileira e a votação no Supremo Tribunal Federal sobre a descriminalização do porte da maconha para consumo, pensada no contexto mais geral da fracassada Guerra às Drogas.

Desejamos a todos/as uma boa leitura.

Os editores

O Brasil, o Sul Global e a busca pela paz na Ucrânia

*Pérsio Glória de Paula**

*Tito Lívio Barcellos Pereira***

A guerra na Ucrânia, que completou 500 dias em 8 de julho de 2023, tem impactos econômicos, sociais e geopolíticos mundiais. O conflito revelou disputas pelo ordenamento e transição do Sistema Internacional, causando interrupções nas cadeias logísticas globais, afetando também a estabilidade sociopolítica de muitos países. Em meio à dificuldade de uma resolução diplomática e a participação do Bloco Ocidental no conflito, muitos países se mantêm neutros ou buscam mediação para negociar a paz ou um cessar-fogo.

Com base nas resoluções aprovadas na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2023) e a partir das ações individuais ou coletivas dos países em relação ao conflito russo-ucraniano, é possível delinear quatro categorias de posicionamento, como demonstrado no mapa 1 (p.3)

O *Primeiro grupo*, que pode ser caracterizado como um novo Bloco Ocidental (OKUNEV, 2019), é formado principalmente pelos países-membros da aliança militar euro-atlântica, a OTAN (*Organização do Tratado do Atlântico Norte*) liderado pelos EUA, seus parceiros estratégicos da União Europeia, além de outros países associados e interdependentes dessa esfera geopolítica ocidental, como a Suíça, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, República da China (Taiwan) e Singapura.

Esse grupo é caracterizado por condenar a Federação Russa como a “única culpada”, definindo-a como agressora contra a soberania ucraniana. Os países que o compõem reiteram também que qualquer proposta de paz só será aceita se Moscou retirar todas as suas tropas dos territórios ocupados na Ucrânia, respeitando suas fronteiras estabelecidas em dezembro de 1991. Para atingir esse objetivo, esses países impuseram diversos pacotes de sanções políticas e econômicas visando enfraquecer e isolar a Rússia internacionalmente, sendo também as principais responsáveis pelo envio de uma maciça ajuda financeira, logística, inteligência e militar à Ucrânia, acreditando na derrota militar russa, e assim conseguir as pré-condições para sua “rendição” e negociação do fim do conflito.

No *Segundo grupo*, politicamente oposto, estão os países que se posicionam incondicionalmente do lado russo, apoiando abertamente a narrativa do Kremlin sobre a

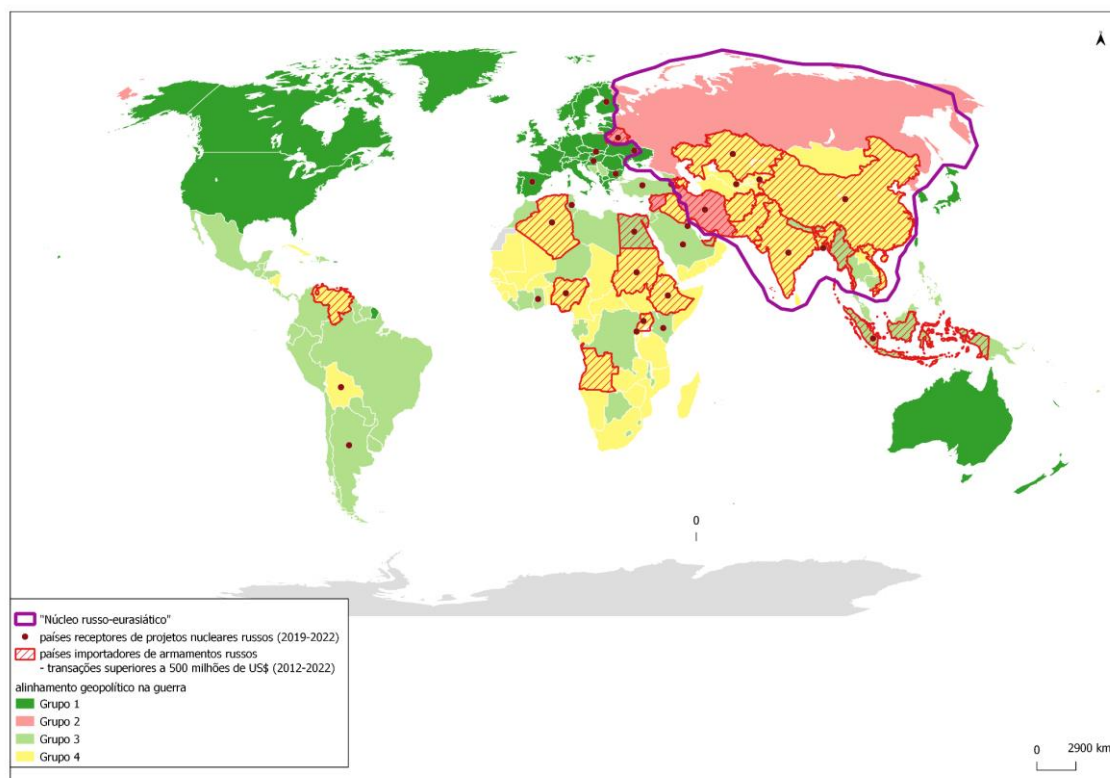
“Operação Militar Especial no Donbass”. Nessa perspectiva, os membros da OTAN incitaram o conflito, após promoverem uma mudança de regime na Ucrânia em 2014, por armarem a Ucrânia desde então, e pelas promessas de agregá-lo na aliança atlântica unilateralmente, a despeito dos interesses e das questões de segurança da Rússia. Assim, o Bloco Ocidental teria rompido o equilíbrio geoestratégico euro-atlântico após 1991 e estaria tentando manter a primazia dos EUA (OZEL & WALT, 2019) e reviver o momento unipolar (KRAUTHAMMER, 1990).

Os países do segundo grupo votaram contra todas as resoluções que condenam a invasão russa, criticam o uso das sanções econômicas como instrumento de pressão política e são acusados pelo ocidente de enviar ajuda militar para auxiliar as forças russas. Esse grupo é formado pela Bielorrússia, Síria, Coreia do Norte e Irã. Todos esses países são vistos como *párias* internacionais pelos ocidentais e possuem fortes laços estratégicos e militares com Moscou.

O *Terceiro grupo*, apesar de não fazer parte do dito Bloco Ocidental, também condena juridicamente a eclosão da guerra, insere a responsabilidade nas ações políticas da Rússia, e demandam o retorno ao *status quo ante bellum*. Mas, divergem do primeiro grupo pelas ações tomadas. Esses países não aderiram às sanções, rejeitam o envio de armas, e temem a escalada do conflito, pedindo o cessar-fogo imediato para negociações políticas. Nesse grupo estão incluídos Brasil, Argentina, México, Arábia Saudita, Emirados Árabes, Egito, Tailândia e Indonésia.

No *Quarto grupo*, existe uma convergência de agendas e interesses que fazem esses países terem um comportamento mais neutro, se afastando das narrativas em disputa. Para eles, a Guerra na Ucrânia é resultado de uma longa disputa entre os blocos de poder e que as responsabilidades pela eclosão do conflito são compartilhadas tanto pela Rússia quanto pelo bloco Ocidental. Além disso, esses países, em sua maioria, defendem o fim das hostilidades e a interrupção do fornecimento de armas para a Ucrânia para assim criar as condições necessárias para uma negociação política e diplomática para o fim do conflito. Muitos desses países possuem fortes vínculos históricos, econômicos, comerciais, tecnológicos e militares com a Federação Russa. Nesse grupo estão destacados importantes parceiros econômicos, técnicos e estratégicos da Rússia, embora não adotem oficialmente as mesmas posturas retóricas e diplomáticas de Moscou, como a República Popular da China e a Índia.

Mapa 1. Alinhamento geopolítico na guerra russo-ucraniana



Fonte: SIPRI, 2022; ONU, 2022; McArthur Foundation e Rosatom, 2022
 Elaboração: Tito Lívio Barcellos Pereira

Ambos os países são potências emergentes com fortes laços comerciais, econômicos, políticos e militares com a Rússia. Esses países são membros também dos mesmos organismos multilaterais que vão ganhando progressivamente, mais influência política no Sistema Internacional, como os BRICS, o *Novo Banco de Desenvolvimento* (NDB), a *Iniciativa Cinturão e Rota*, e a *Organização de Cooperação de Xangai* (OCX). Fora desse “núcleo eurasiático”, há também países asiáticos como Vietnã, Bolívia, Venezuela, Iraque, Nicarágua, Cuba, e a maior parte dos membros da União Africana com destaque para a África do Sul.

Apesar da vasta gama de interesses difusos e de percepções acerca do conflito, os países do terceiro e quarto grupo, em sua maioria são os menos envolvidos e os mais interessados em um fim expedito das hostilidades na Ucrânia. Esses argumentos são corroborados pelos resultados da resolução “ES-6/11”, adotada em 23 de fevereiro de 2023, com 141 votos a favor, 32 abstenções e 7 contrários (AGNU, 2023). Essa resolução demonstra o apoio do Sul Global aos preceitos de direito internacional, como respeito à soberania e integridade territorial, violados na agressão russa à Ucrânia. Porém, diferentemente dos países ocidentais, nenhum desses países participou das sanções econômicas ou enviou armamentos para Kiev. Nesses dois grupos combinados, representando a “maioria global” (KARAGANOV, 2022), estão a maior parte dos países

da periferia do Sistema Capitalista, o Sul Global. Da mesma forma, esse posicionamento pode ser caracterizado como neutro, o que também torna esses países mais aptos para participar e ajudar na mediação do conflito.

Não obstante, a maior parte das propostas de interrupção das hostilidades e criação das condições para um diálogo para a paz veio justamente desses países do terceiro e quarto grupo. Entre os esforços mais recentes para a mediação do conflito, destaca-se a visita da comitiva de representantes africanos à Ucrânia e à Rússia em junho de 2023. Além de autoridades do Egito e da Uganda, participaram também os presidentes Cyril Ramaphosa da África do Sul, Hakainde Hichilema do Zâmbia, Macky Sall do Senegal e Azali Assoumani, atual presidente da União Africana e das Ilhas Comores (NZUKI, 2023). Anteriormente, países como a China, a Índia e o Brasil enviaram delegações e emissários na tentativa de dar os primeiros passos, conhecer as demandas e as condições para estabelecer alguma forma de diálogo entre as partes beligerantes.

No caso do Brasil, destaca-se o papel do Itamaraty e do assessor especial da Presidência da República, Celso Amorim, encarregado tanto da formulação da posição brasileira acerca do conflito, quanto para o diálogo com as partes beligerantes para alcançar as bases de uma resolução diplomática. Celso Amorim visitou a Rússia e a Ucrânia, em abril e maio de 2023 respectivamente, com o objetivo de delinear as demandas básicas dos dois países para que fosse estabelecido um possível diálogo diplomático (UCRÂNIA, 2023). O próprio presidente Lula conversou por telefone com os presidentes russo Vladimir Putin e Ucrâniano Volodymyr Zelensky no primeiro semestre de 2023. Lula também destacou a necessidade de criação de um clube para a discussão da paz, formado por países do Sul Global, como Brasil, Índia, China e Indonésia. Além disso, o líder brasileiro fez coro às narrativas de outros países do Sul Global, criticando a falta de interesse dos países ocidentais para a construção de uma saída diplomática (WRIGHT, 2023).

A postura brasileira diante do conflito russo-ucraniano se alinha aos objetivos internacionais e interesses domésticos, posicionando o Brasil como possível representante das vozes da periferia do Sistema Internacional. No cenário interno, urge embarcar num novo projeto civilizatório, superando as "políticas de terra arrasada" do período bolsonarista e conciliando desenvolvimento, inclusão e sustentabilidade. Essa empreitada civilizatória implica a renovação das credenciais internacionais do Brasil, adoção de políticas ambientais inovadoras e recuperação da imagem de liderança do país em debates e crises internacionais – como a crise na Ucrânia.

Destacam-se três fatores que corroboram a coerência do posicionamento brasileiro diante da crise russo-ucraniana, em condenar a Rússia, mas sem aderir às sanções ou se envolver no conflito, em sintonia com os interesses gerais do Sul Global. O primeiro é devido à influência internacional da Rússia, evidente nos laços econômicos e diplomáticos com diversos países do Sul Global e nos impactos globais das sanções contra Moscou. Isso explica, em parte, a não adesão desses países à política de sanções ocidentais. A Rússia,

mais que um "grande posto de gás" (LOH, 2022), tem relevância em áreas estratégicas, como fornecimento global de alimentos, minerais e energia, além de ser parceira em cooperações sensíveis, como tecnologia nuclear, militar e espacial.

O segundo fator é o interesse dos países do Sul Global na manutenção de normas e leis internacionais que garantam a soberania e a integridade territorial. Os países da periferia capitalista são, historicamente, os principais alvos das violações do direito internacional. Coincidentemente, não só a aplicação de sanções sem o aval das instituições multilaterais viola esses preceitos, como o Bloco Ocidental também detém um extenso histórico de violações unilaterais das normas internacionais, como nos casos da Iugoslávia (1998), Iraque (2003) e Líbia (2011). Por essa razão, a manutenção de um conjunto de regras internacionais que ajudam a coibir esse tipo de atuação pode ser entendido como um interesse em comum dos países do Sul Global, o que também explica a condenação da atuação russa na Ucrânia - uma flagrante violação dessas normas.

O terceiro fator envolve a percepção do conflito na Ucrânia como parte de uma dinâmica geopolítica mais ampla em um momento de transição global. Por um lado, a Rússia violou sistematicamente normas e leis internacionais, agredindo militarmente a Ucrânia e proclamando anexação de territórios. Por outro, o Ocidente criou condições para o conflito e o transformou em uma guerra por procuração, ao fornecer armamentos que perpetuam a carnificina, com o objetivo de enfraquecer a Rússia estrategicamente à custa dos esforços ucranianos (BERSHIDSKY, 2022). Nesse contexto, há aversão tanto ao colapso de uma das partes em disputa, quanto a uma nova divisão do mundo em blocos de poder e esferas de alinhamento, que poderiam emergir caso o conflito termine (ou continue) pela força das armas e não por uma solução diplomática negociada.

Além disso, a atual crise sistêmica abre espaço para a reivindicação de reformas e por maior representatividade de países historicamente excluídos dos processos de governança global. Essas demandas são visíveis tanto nas reformas propostas em instituições multilaterais, como um possível alargamento do Conselho de Segurança da ONU (NOSSEL, 2023), quanto na reestruturação da arquitetura financeira global. Nesse sentido, o Brasil, ao manter-se neutro no conflito russo-ucraniano, apoia também as demandas dessa maioria global, assumindo uma posição de liderança entre os "novos não-alinhados".

Os diferentes posicionamentos acerca da guerra na Ucrânia revelam um interesse em comum da maioria dos países do Sul Global para um fim expedito do conflito, seja por razões socioeconômicas, seja pelas crescentes instabilidades internacionais. Esse posicionamento não deve ser confundido com um apoio tácito à atuação russa, mas sim como um desejo de articulação da paz em um momento em que o Bloco Ocidental se mantém focado na continuidade do conflito, a despeito de seus desdobramentos e impactos globais.

O Brasil, que busca uma renovação de credenciais e a recuperação de uma posição de liderança internacional, pode e deve se portar como um possível mediador do conflito

e representante legítimo desses interesses. Esse posicionamento detém coerência tanto com os valores da política externa, como a defesa da paz e a neutralidade, quanto com os interesses domésticos e internacionais do país.

Referências

AGNU. Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine. **Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)**, resolução ES-11/6 adotada em 23 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/063/07/PDF/N2306307.pdf?OpenElement>. Acesso em: 07/07/2023.

BERSHIDSKY, Leonid. The Wishful Theory of Strategic Russian Defeat. **The Washington Post**, 19 de outubro de 2022. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/business/the-wishful-theory-of-strategic-russian-defeat/2022/10/19/fe3dacad2-4f6a-11ed-ada8-04e6e6bf8b19_story.html. Acesso em: 07/07/2023.

KARAGANOV, Serguei. A. Ot ne-Zapada k mirovomu bolshinstvu [Do Não-Occidente a Maioria Global]. **Russia in Global Affairs**, 20(5), pp. 6-18, 2022. Disponível em: <https://globalaffairs.ru/articles/ot-ne-zapada-k-bolshinstvu/>. Acesso em: 07/07/2023.

KRAUTHAMMER, Charles. (1990). The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, 1 de janeiro de 1990. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1990-01-01/unipolar-moment>. Acesso em: 07/07/2023.

LOH, Matthew. Harvard economist and former Obama advisor says Russia is 'basically a big gas station' and is otherwise 'incredibly unimportant' in the global economy. **Business Insider**, News, 22 de fevereiro de 2022.

Disponível em: <https://www.businessinsider.com/russian-economy-basically-big-gas-station-harvard-economist-2022-2#:~:text=Russia's%20economy%20is%20%22incredibly%20unimportant,gas%20station%2C%22%20he%20said>. Acesso em 08/07/2023.

NOSSEL, Suzanne. (2023). How America Can Win Over the Global South: It's Time to Expand the UN Security Council. **Foreign Affairs**, 07 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-america-can-win-over-global-south>. Acesso em 08/07/2023.

NZUKI, Catherine. Africa's Peace Delegation: A New Chapter for Africa and the Ukraine War. **Center for Strategic & International Studies**, Analytics, 16 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/africas-peace-delegation-new-chapter-africa-and-ukraine-war>. Acesso em 08/07/2023.

OKUNEV, Igor. West/Non-West: Funhouse Mirror of World Politics. **Russian International Affairs Council**, analytics and comments, 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/west-non-west-funhouse-mirror-of-world-politics/>. Acesso em 08/07/2023.

OZEL, Soli; WALT, STEPHEN. The Fall of American Primacy? Discussion between Soli Özel and Stephen Walt. **Institut Montaigne**, Expressions by Montaigne, 12 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/fall-american-primacy>. Acesso em: 07/07/2023.

UCRÂNIA exalta papel do Brasil em visita de Celso Amorim. **Deutsche Welle**, 11 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ucr%C3%A2nia-exalta-papel-do-brasil-em-visita-de-celso-amorim/a-65582631>. Acesso em 07/07/2023.

WRIGHT, George. Ukraine war: US accuses Lula of parroting propaganda. **BBC**, world, Latina America, 18 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-65307553>. Acesso em 07/07/2023.

* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Estatal de São Petersburgo (SPbU), Mestre em Estudos Estratégicos (PPGEST-UFF) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: persiogloria@gmail.com.

**Doutorando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Mestre em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (PPGEST-UFF) e Geógrafo pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: tlbarcellos@gmail.com.

De Ekaterinburgo a Joanesburgo: a recente trajetória de um antigo projeto

*Rafael R. Ioris**

Depois de muita especulação na imprensa mundial em torno de uma suposta baixa perspectiva de atuação em comum, o encontro dos BRICS em Joanesburgo, na África do Sul, no final de agosto passado, surpreendeu a todos após ter produzido uma mudança histórica na dinâmica do grupo (BARGELES, 2023). De fato, embora tudo indique que não tenha sido uma negociação fácil, caso todos os países aceitem efetivamente o convite para fazerem parte do bloco, a partir de primeiro de janeiro de 2024, os BRICS terão 11 países membros que somados representam cerca de quase metade da população mundial, detendo um terço do PIB global e representando países espalhados em distintas partes do globo.

Muito tem se dito sobre as dificuldades que um grupo tão díspar de países terá para seguir adiante na promoção de uma agenda comum (KARADJIS, 2023). De fato, os BRICS nunca representaram, e certamente nunca se constituíram como uma aliança ou união aduaneira formal – pra citar dois dos principais formatos tradicionais de agrupamentos regionais de países. Caberia lembrar que o termo BRIC(S) surgiu como uma sigla para se referir a um agrupamento de países (Brasil, Rússia, Índia e China) que, apesar de grandes diferenças entre si, apresentavam, no início dos anos 2000 boas oportunidades de investimento para os detentores de capital do centro do capitalismo global. Ou seja, ironicamente a expressão que hoje reflete uma coalizão de países crescentemente críticos ‘a ordem geopolítica e econômica liberal estabelecida no pós-guerra - que tem estado crescentemente em xeque, mas que, não obstante, ainda pauta, em grande medida, o curso da globalização neoliberal dos últimos anos-, foi cunhada como instrumento que refletia a lógica mercadológica de um mundo liderado pelo G7 (países capitalistas mais ricos do mundo).

Interessantemente, ao longo dos últimos 15 anos, os países referenciados pela sigla passaram e se valer da mesma não para corroborar a intenção original da expressão, ou seja, garantir a atratividade de seus mercados para o benefício do grande investidor internacional, mas sim utilizando-a como forma de buscar articular uma melhor inserção conjunta dentro da economia e ordem política mundiais, crescentemente, inclusive, questionando-a de maneira crítica e sistemática. Tal processo, que no início foi um pouco lento, acelerou-se de maneira significativa nos últimos tempos, refletindo claramente novas dinâmicas nas relações internacionais do mundo de hoje.

De maneira concreta, o primeiro encontro do grupo ocorreu em Ekaterinburgo, na Rússia, em 2009, quando ocorreram conversas iniciais sobre a necessidade de diversificar o uso de moedas em transações comuns. A entrada da África do Sul, em 2011, provocou a ampliação na própria sigla, que passou a ser, por fim, BRICS. E agora, após o último encontro em Joanesburgo, com a decisão de ampliação do grupo, ficou evidente se trata de um grupo de países disposto a se tornar cada vez mais relevante no cenário internacional, inclusive por meio do aprofundamento da promoção de novos arranjos econômicos e políticos que possam representar de maneira mais efetiva as mudanças no peso de atores específicos fora do eixo do Atlântico Norte, assim como as novas dinâmicas econômicas e geopolíticas em curso.

Uns entenderam que a decisão da ampliação no número de membros teria derivado e beneficiado quase que exclusivamente a China, o grande rival em ascensão contra a ordem de poder liderada pelos EUA (GAN, 2023). Outros ainda apontam que a expansão do grupo apresentaria novos desafios específicos 'a atuação internacional do Brasil dentro e fora do grupo (STUENKEL, 2023). Tais visões tem procedência e, de fato, não surpreendem uma vez que ao longo da última década, quando da consolidação do grupo, o peso da China da economia e geopolítica mundial aumentaram em níveis históricos, ao passo que a relevância do Brasil, especialmente entre 2015 e 2021, diminuiu de maneira vergonhosa. No mesmo sentido, caberia lembrar que uma maior representatividade do Sul Global poderia vir a ser efetivada caso países como Indonésia, Malásia, Nigéria, Argélia, México, Colômbia, entre outros, fossem também incluídos no grupo.

De todo modo, parece certo de que, independentemente de quem a ampliação dos BRICS beneficie, em maior ou em menor grau, o encontro histórico dos BRICS em Joanesburgo tornou ainda mais evidente a urgência de um reordenamento na dita ordem mundial – cada dia mais fora da ordem. As democracias liberais ocidentais parecem enfrentar hoje uma das suas maiores crises desde, pelo menos, os anos 1960. O autoritarismo que, corretamente, as lideranças de tais países criticam em vários membros dos BRICS, parecem tornar-se moeda corrente de líderes que cada dia mais se viabilizam como futuros chefes de governo, como Trump e Le Pen.

Não será pela partilha de acusações mútuas entre lideranças do G7 e dos BRICS acerca de que lado seria mais contraditório em suas proposições e práticas que novos arranjos, tão necessários, poderão, talvez, vir a ser efetivados. O que parece imprescindível é a expansão da agenda e a ampliação de espaços formais de deliberação, onde vozes ampliadas e diversas possam ser levadas efetivamente em

consideração no processo de tomada de decisão de temas que impactam ‘a comunidade global como um todo. Estes incluem questões há muito em pauta, como comércio e fluxos financeiros internacionais, mas tem cada vez mais que incluir também temas sempre relegados a um segundo ou terceiro plano, como os ligados ao problema da crescente desigualdade dentro e entre países, assim como a questão da fome, das migrações etc.

É o que vê, pois, é que apesar de todas as mudanças na processo de integração econômica (em matrizes neoliberais) ao longo dos últimos 50 anos, a demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) mais inclusiva – certamente ampliada ainda mais de modo a incluir também os desafios e a crescente exclusão provocada por razões ambientais-, tão em voga nas décadas de 1960 e 70, parece ecoar cada vez de maneira mais alta nos dias de hoje, embora isso de certamente se dê dentro de novos parâmetros, em dento de contexto geopolítico significativamente distinto. Foi exatamente ao longo dos anos 60, a chamada Década do Desenvolvimento pela ONU, quando presenciamos a consolidação do processo da descolonização iniciado no final dos anos 40, fenômeno que reorganizou de maneira histórica os parâmetros do sistema multilateral. No mesmo sentido, vimos a explosão de novas pautas políticas, econômicas e simbólicas que forçavam os limites e o funcionamento da democracia liberal, assim como a pauta e debates ocorrendo nas esferas internacionais.

Se foi então que estudantes, minorias raciais, mulheres, jovens, trabalhadores tomaram a ruas de Paris, Dakar, Rio de Janeiro e Cidade do Mexico, e diplomatas não ocidentais passavam a ocupar cadeiras na Assembleia Geral das Nações Unidas, o processo se fundava em questionamentos mais estruturais sobre o próprio funcionamento excludente da economia capitalista global. E se na América Latina tais questionamentos, em geral, ficaram mais restritos ao nível doméstico no que tange ‘a busca pela reorganização de suas economias em bases industriais, na Ásia e África, de maneira especial, tais esforços se alinharam de maneira mais coordenada em ações coletivas transnacionais que tiveram em Bandung, em 1955, e em Belgrado, em 1961, marcos importantes na busca por arranjos multilaterais mais inclusivos e representativos dos interesses de populações mais amplas e diversas.

Como a história nunca se repete da mesma forma, não se trata aqui de dizer que os BRICS sejam a culminação linear de um projeto de mais de 60 anos em gestação. A agenda por uma NOEI, avançada nos anos 60, e que teve, de um ponto de vista formal, seu apogeu no início dos anos 70, foi, de fato, abandonada já no final da própria década, ou no início dos anos 80, quando países do Sul passaram a enfrentar dificuldade econômicas profundas que favoreceram a busca por “soluções” individuais

para negociar seus endividamentos crescentes. Da mesma forma, o cento capitalista mundial, liderado pelos EUA, conseguiu, após o fiasco no Vietnã, marginalizar a temática do desenvolvimento da pauta das agências multilaterais, ao passo em que o Reaganismo lidera o processo de financeirização da economia mundial e assume uma postura mais confrontacionista frente ao Bloco Socialista, reacendendo a Guerra Fria.

Pode ser mesmo que o projeto de uma governança mais inclusiva, apresentado há mais de 50 anos, tenha pecado por seu caráter talvez demasiadamente utópico já que, como as esferas de poder que não estiveram prontas para aceitar a incorporação dos jovens que queriam tomar o poder em 68, as esferas internacionais de poder não estivessem prontas para um mundo menos ocidental que exigia que o comércio se desse em termos menos desiguais, que houvesse maior transferência de tecnologia para os países pobres e que o armamentismo fosse substituído pela da miséria e da fome. Presenciamos hoje, contudo, um mundo já bem menos ocidental, ou pelo menos um mundo bem mais complexo, onde se profundas desigualdades entre países ainda existem, novos atores estatais não ocidentais competem abertamente pela influência, talvez mesmo predominância em diversas áreas do globo. Se tal realidade será suficiente para permitir a retomada de esforços coletivos por rearranjos nos ordenamentos do sistema internacional, é algo ainda incerto.

De fato, embora em algumas áreas estejamos presenciando a existência de uma realidade multipolar, a crescente rivalidade, não só econômica, entre Estados Unidos, parece nos apresentar os contornos de uma possível emergente nova Guerra Fria, com impactos globais. Da mesma forma, até o momento os BRICS, mesmo que ampliados, ainda não nos permitem afirmar que representem, de fato, as demandas representativas do Sul Global como um todo, como os países Não Alinhados talvez pudessem pretender fazê-lo que maneira mais plausível.

De todo modo, especialmente dado que vários outros países, além dos cinco novos membros, estariam interessados em se juntar ao grupo, temos, sim, a possibilidade crescente de uma maior representatividade de vozes – algo que tenderá a enriquecer a pauta de demandas, mesmo que haja um grande desnível no peso de países específicos dentro do bloco. Ao mesmo tempo, um BRICS ampliado requererá grande habilidade de negociação interna, assim como canais de diálogo com os países centrais da ordem hegemônica decadente mais ainda em funcionamento. E é aqui onde, mais do que nas experiências dos anos 60 e 70 do século passado, o Brasil poderia ocupar um papel chave, desde que suas lideranças estejam à altura das necessidades do complexo mundo de hoje.

Referências

BARGELES, Claire. L'épineuse question de l'élargissement des Brics. **RFI**. 22, agosto, 2023. (<https://www.rfi.fr/fr/podcasts/afrique-%C3%A9conomie/20230821-l-%C3%A9pineuse-question-de-l-%C3%A9largissement-des-brics0>).

GAN, Nectar. BRICS expansion is a big win for China. But can it really work as a counterweight to the West? **CNN**. 28, agosto, 2023. (<https://www.cnn.com/2023/08/28/china/china-brics-expansion-victory-intl-hnk/index.html>).

KARADJIS, Michael. The Global South's Views on Ukraine Are More Complex Than You May Think. **New Lines Magazine**. 17, agosto, 2023. (<https://newlinesmag.com/argument/the-global-souths-views-on-ukraine-are-more-complex-than-you-may-think/>).

STUENKEL, Oliver. How BRICS Expansion Will Impact South America. **Americas Quarterly**. 24, agosto, 2023. (<https://www.americasquarterly.org/article/how-brics-expansion-will-impact-south-america/>).

*Doutor em História Latino-Americana (Emory University/EUA) e Professor do Departamento de História da University of Denver (EUA). Autor de *Qual Desenvolvimento? Os debates, sentidos e lições da era desenvolvimentista* (Paco Editorial, 2017). E-mail: rafael.ioris@du.edu.

Uma análise comparativa da política externa brasileira nos seis primeiros meses dos governos Bolsonaro e Lula III

*Danilo Sorato Oliveira Moreira**

Após os seis primeiros meses de gestão, é costume entre os analistas da política externa brasileira fazer um balanço das principais ações, viagens, discursos diplomáticos e acordos. Pode-se dizer que é uma das primeiras impressões sobre a política externa de algum governo ou de um presidente. Obviamente pelo curto espaço de tempo em análise, e pela dinâmica do sistema internacional e nacional, não é uma investigação taxativa. Ao contrário, é uma possibilidade a mais a ser levada em conta na hora de apontar quais foram as prioridades e os esquecimentos feitos ao longo de uma gestão pública.

A partir dessas primeiras considerações, o presente artigo procura fazer uma análise da política externa brasileira comparando os seis primeiros meses de governo de Jair Bolsonaro (entre janeiro e junho de 2019) e Luís Inácio Lula da Silva (entre janeiro e junho de 2023). Para tal, opta-se pela investigação de dados oficiais, viagens presidenciais, assinaturas de acordos e discursos diplomáticos. Assim, pergunta-se: o que permaneceu e o que mudou entre os governos Bolsonaro e Lula?

No primeiro eixo da análise, em relação aos discursos diplomáticos, há muitas diferenças entre os governos. Enquanto o governo Lula optou por manter uma diplomacia profissional, ao escolher Mauro Vieira para o cargo, o outro governo decidiu mudar tradições do Itamaraty na opção de Ernesto Araújo. Tais diferenças foram sentidas em seus primeiros discursos ao assumirem o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Em janeiro de 2019, Araújo não priorizou áreas, países, regiões ou agendas diplomáticas. Mas baseado nas ideias de extrema direita mundial falou em Globalismo, Marxismo Cultural, tradição ocidental (ARAÚJO, 2019). Esse percurso inicial marcou o seu tempo na chancelaria repetindo vez ou outra o caminho marcado inicialmente.

Em direção contrária, em janeiro de 2023, Mauro Vieira fez a seguinte declaração no discurso de posse:

Nada poderia honrar-me mais do que ser convocado para colaborar com esse trabalho, que será de todo o Brasil e em benefício de todos os brasileiros. Nada poderia dar-me mais certeza do privilégio que recebo do que recordar o papel único que o Presidente Lula exerceu, durante os seus dois mandatos prévios. Neles, com **sua política externa ativa e altiva** e a

intensa diplomacia presidencial que conduziu, elevou o Brasil a um patamar inédito em sua necessária e insubstituível atuação internacional. Ajudá-lo **a retomar essa atuação**, de forma criativa, inovadora e atenta às mudanças no Brasil e no mundo, é uma oportunidade sem par. Sobretudo, para mim, é também a culminação de uma carreira de quase 50 anos a serviço do Itamaraty e do Brasil. (Grifo nosso, VIEIRA, 2023)

Assim, indica-se que o foco do MRE na nova gestão será recuperar elementos da “política externa ativa e altiva” implementada entre 2003 e 2010. Na sequência do discurso, Vieira apontou áreas prioritárias como América do Sul, África e países do sul global. Ademais, em termos de agenda diplomática enfatizou o meio ambiente, direitos humanos, educação, ciência e tecnologia, dentre outros.

No segundo eixo da análise, acerca das viagens presidenciais, há uma diferença na escolha dos destinos e das prioridades estratégicas do país. Na seguinte tabela, mostra-se com maior detalhe os destinos presidenciais nos primeiros seis meses de governo:

Tabela 1 – Viagens presidenciais nos primeiros seis meses de governo

Governo Bolsonaro	Governo Lula
Fórum Mundial Davos	Argentina
Estados Unidos	Uruguai
Chile	Estados Unidos
Israel	China
Estados Unidos	Emirados Árabes
Argentina	Portugal
Japão	Espanha
	Reino Unido
	Japão
	Itália
	Vaticano
	França

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CORDEIRO, 2019; UOL, 2023.

Em termos quantitativos, o governo Lula 3.0 superou o governo antecessor: 12 x 7 viagens internacionais. Por outro lado, em termos qualitativos, os números revelam que Bolsonaro priorizou aquilo que Ernesto Araújo chamava de “Ocidente Cristão” (Estados Unidos, Chile, Israel). Também, fica perceptível que aquele governo priorizou as relações

com os EUA, pois além de fazer duas visitas ao país, optou por não visitar, nesses primeiros momentos, a potência rival: a China.

O governo Lula resgatou a tradição estabelecida por José Sarney em visitar os países do Cone Sul na primeira viagem internacional do presidente: Argentina e Uruguai. Vale lembrar que essa opção demonstra a ênfase na América do Sul, e por outro lado, o pragmatismo da PEB, pois visitou países afins e não afins politicamente a Lula. Outra questão importante, Lula soube conduzir as relações com as duas potências globais ao visitá-las em seus seis primeiros meses (EUA e China). Por fim, reativou parcerias esquecidas com os países ibéricos (Portugal e Espanha) e do restante da Europa (França, Itália, Reino Unido).

No terceiro eixo da análise, em relação aos acordos fechados nos primeiros seis meses, optar-se-á pela análise centrada nas viagens internacionais mapeadas na tabela 1, a fim de não produzir um exercício exaustivo. Portanto, será uma catalogação limitada, mas não menos importante. Os atos assinados se encontram da seguinte forma a comparação entre os governos:

Tabela 2 – Assinatura de acordos com países estrangeiros

Governo Bolsonaro	Governo Lula
Acordo de Salvaguardas Tecnológica com os EUA	Assinatura de 7 acordos na visita a Argentina nas áreas de Política, Defesa, Saúde, Ciência e Tecnologia, Economia e Cooperação Antártica.
Declaração Presidencial sobre fortalecimento e Integração da América do Sul no Chile (criação do PROSUL)	Assinatura de 15 acordos na visita à China nas áreas de Comércio, Ciência e Tecnologia, Inovação, Indústria, Finanças, Entretenimento, Mídias, Desenvolvimento Social, Cooperação Espacial e Agricultura**.
Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia com Israel	Assinatura de 4 acordos na visita aos Emirados Árabes nas áreas de Diplomacia e Meio Ambiente
Acordo de Serviços Aéreos com Israel	Assinatura de 13 acordos na visita a Portugal nas áreas de educação; proteção de testemunhas; promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência; energia; geologia e minas; cooperação espacial; produção audiovisual; turismo; comunicações; e saúde.
Acordo Bilateral de Segurança Pública e Memorando de Entendimento sobre Segurança Cibernética com Israel	Assinatura de 3 acordos a Espanha nas áreas de Educação, Emprego e Indústria

Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa com Israel	
Assinatura de 6 acordos em intercâmbio de energia elétrica e cooperação em bioenergia; ciência e tecnologia; mineração; defesa e cooperação nuclear com a Argentina	
Acordo Entre o MERCOSUL e a União Europeia*	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MRE, 2019; MRE, 2023.

*Embora o acordo tenha sido dado por finalizado, ele não foi efetivado por diferenças ambientais entre os blocos. Até hoje seguem as negociações para que essa diferença seja dirimida.

** Considerou-se apenas o setor público federal nos acordos, entretanto houve assinatura de acordos com o setor privado e os governos estaduais.

A partir da comparação desses dados, vamos a algumas considerações. Percebe-se, em primeiro lugar que o governo Lula assinou mais acordos do que o governo Bolsonaro em suas visitas internacionais. Para o primeiro foram 42 atos, e para o segundo tão somente 12 atos.

Em segundo lugar, nota-se que o governo Lula foi mais proativo e dinâmico em conseguir resultados em suas viagens, especialmente com seus principais parceiros (China, Argentina). Mas, também, destaca-se a firme aposta em reativar relações com Portugal e Espanha.

Ao passo que Bolsonaro apostou em outros parceiros (Chile, Israel, Estados Unidos). Uma observação em relação aos Estados Unidos é que foram duas viagens, mas apenas a primeira produziu resultados, a segunda foi apenas uma visita política a lideranças e movimentos direitistas, fora da agenda diplomática.

Em terceiro lugar, sobre o governo Lula, as visitas ao Uruguai, Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Itália, Vaticano, França não produziram assinatura de acordos. Elas tiveram o caráter mais político, com a finalidade em reativar as parcerias. Dessas relações, é importante estar atento aos EUA, posto que é um importante parceiro comercial e político, de forma que há espaço para os dois países dialogarem com maior profundidade especialmente na temática de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia.

A fim de concluir, observa-se que os governos Bolsonaro (2019) e Lula (2023) em seus primeiros meses foram bastante distintas entre si. Enquanto o governo atual procurou

cumprir com a sua proposta de voltar a ter uma política externa ativa e altiva, a administração anterior optou por ter uma política externa mais reativa e modesta.

Referências

ARAUJO, Ernesto. **Discurso de Posse – Brasília, 2 de janeiro de 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>. Acesso em: 21 jul. de 2023.

CORDEIRO, Tiago. Bolsonaro fez 7 viagens ao exterior em 6 meses de governo. É muito ou pouco? **Gazeta do Povo**, 08 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/bolsonaro-viagens-exterior-presidentes/>. Acesso em: 21 de jul. 2023.

MRE. **Notas a Imprensa – 2019**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019?b_start:int=0. Acesso em: 22 jul. 2023.

MRE. **Notas a Imprensa – 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/notas-a-imprensa. Acesso em: 22 jul. 2023.

UOL. Lula tem mais 3 viagens para o exterior e chegará a 15 visitas fora do país. **Uol**, 01 de julho 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/07/01/lula-tem-mais-3-viagens-para-o-exterior-e-chegara-a-15-visitas-fora-do-pais.htm>. Acesso em: 21 de jul. 2023.

VIEIRA, Mauro. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso em 21 jul. 2023.

*Doutorando em Estudos Estratégicos (PPGEST-UFF), Mestre em Ensino de História (UNIFAP) e Professor do Instituto Federal do Amapá. E-mail: daniilorato@hotmail.com.

Democracia e terror no Brasil: as disputas políticas em torno da definição de terrorismo

*Paulo Roberto da Silva Vieira**

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi resultado da articulação de diversos grupos sociais e políticos que prezavam pelo Estado democrático de direito no país. O governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022), em diversos momentos, mostrou-se conivente ou, retratando de forma eufemística, negligente com as diferentes mobilizações de cunho golpista que atentavam diretamente com o ideal democrático no Brasil.

Neste sentido, o governo Lula III, iniciado em janeiro de 2023, representa uma ruptura com setores golpistas na instância máxima do poder Executivo brasileiro. Apesar de uma polarização latente na sociedade brasileira, a eleição dessa aliança gera um fortalecimento da democracia no país, vide a associação de diversos partidos políticos e setores sociais que defendem o ideal democrático consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Em contramão ao significativo processo eleitoral pró-democracia no Brasil, os grupos derrotados nas urnas mantiveram o golpismo em seus discursos, a exemplo das reivindicações de um retorno à ditadura militar no país. Um episódio marcante que corrobora com essa visão foram os atos golpistas ocorridos em 8 de janeiro, haja visto as posições defendidas nos atentados aos Três Poderes em Brasília. Esse ataque à democracia brasileira reacendeu um debate importante na sociedade brasileira: a definição em torno do terrorismo.

A relação entre Brasil e o terrorismo tem sido um tema de debate constante entre setores políticos e sociais, especialmente nas últimas décadas. A preocupação com grupos denominados terroristas remete ao século XX, momento marcado pelo embate entre o regime militar brasileiro e os grupos denominados por este como terroristas, particularmente movimentos à esquerda que contestavam o governo ditatorial. Infere-se, portanto, que as considerações sobre o que deveria ser compreendido como terrorismo e terrorista não é uma discussão recente.

A partir da década de 1990, a comunidade internacional passou a tratar de forma jurídico-normativa o combate ao terror, isto é, tratando o fenômeno de forma mais assertiva internacionalmente (CUNHA, 2009). As preocupações relacionadas ao terror se ampliam no final do século XX, sobretudo com os primeiros atentados ao *World Trade Center* em 1993. O 11 de Setembro de 2001 acarretou então um endurecimento das

medidas de combate ao fenômeno, vide a ampliação de dispositivos de segurança que buscam produzir condutas a nível global no combate ao terror (MACIEL; VIEIRA, 2020).

Nesse contexto, intensifica-se uma mobilização internacional acerca da definição de terrorismo e sujeito terrorista. Observa-se, no entanto, que o consenso em torno da temática é um problema para os tomadores de decisão. Diante desse cenário de insegurança estabelecido pela “Guerra ao Terror”, gera-se a necessidade de posicionamento brasileiro em relação ao combate ao terrorismo. O seu repúdio é previsto constitucionalmente, visto que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 4º, inciso VIII, o repúdio ao terrorismo e ao racismo. Essa posição é defendida pelo Brasil após o 11 de setembro, contudo, não há uma definição explícita sobre a compreensão nacional acerca desse fenômeno.

A indefinição em relação à definição não é um problema exclusivamente brasileiro. Historicamente, a literatura aponta para a imprecisão da definição de terrorismo, que recebe múltiplos significados ao longo do tempo (LAQUEUR, 2002; HOFFMAN, 2006; SEIXAS, 2008). As diferentes emergências do terror apontam para um problema ontológico ao defini-lo, pois as especificidades dos terrorismos culminam em uma ausência de uma essência do fenômeno (RODRIGUES, 2013). Essa indefinição do conceito “terrorismo” está atrelada ao cunho político nas definições, dado que as construções discursivas que constroem o inimigo terrorista são permeadas pela lógica da alteridade, ou seja, o inimigo é sempre o outro (VIEIRA, 2022).

Na “Guerra ao Terror” determinados grupos passam a ser vinculados automaticamente a atentados terroristas, especialmente grupos considerados fundamentalistas islâmicos. No caso brasileiro ocorre um processo semelhante de tipificação de determinados grupos da sociedade como terroristas. Tal processo de criminalização de grupos é percebido nas discussões para a formulação da “Lei Antiterrorismo” brasileira.

Em 2013, após as manifestações de rua que ocorreram no Brasil, retomou-se uma discussão, especialmente no campo político, sobre a necessidade de definir o fenômeno e meios para combatê-lo. Essa visão era fomentada por uma conjuntura que apresentava a “necessidade” de criar uma legislação em torno do fenômeno, visto que os ambientes interno e externo apontavam para essa direção. Internamente, o Brasil passava por um período de manifestações populares que despertavam a atenção de setores políticos, sobretudo em relação à atitude de grupos “*black blocs*”. Externamente, conjuntamente à efervescência de grupos considerados perigosos no interior do país, havia pressões devido à realização de eventos como a Copa das Confederações e a Jornada Mundial

da Juventude (presença do Papa Francisco), ambas realizadas em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em 2016 (FREIXO; ARMELE, 2021).

No bojo desses acontecimentos, emerge a Lei nº 13.260/2016, denominada como “Lei Antiterrorismo”. Essa legislação teve forte repercussão na sociedade brasileira, desde setores políticos ligados ao processo de tomada de decisão até grupos pertencentes a outros extratos sociais. Segundo Freixo e Armele (2021), a rápida tramitação da lei e a baixa discussão sobre as implicações na vida dos indivíduos já se apresentavam problemas durante a feitura da nova legislação. Um ponto central nesse debate se referia à sua abrangência demasiada, que poderia restringir as liberdades fundamentais inerentes aos indivíduos.

A questão da criminalização do outro é central na discussão sobre a Lei Antiterrorismo brasileira. A ameaça às liberdades fundamentais, componente caro para o Estado democrático de direito, se tornou uma preocupação nesse debate. A possibilidade de cerceamento do pluralismo político, garantido pelo artigo 1º, inciso V, da CF/88, é um ponto fundamental no debate, visto que a nova definição de terrorismo poderia abrir “margem para que movimentos sociais sejam enquadrados como grupos terroristas, apesar de um adendo posterior que indicava que coletivos sociais não poderiam ser enquadrados como grupos terroristas” (BRANCOLI, 2023, n.p.).

Em um primeiro momento, de fato, houve uma tentativa de desvincular as motivações políticas e movimentos sociais da definição de terrorismo. De acordo com o artigo 2º da Lei 13.260/2016, define-se como terrorismo uma “prática por um ou mais indivíduos [...] quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado”, entretanto, o segundo parágrafo do artigo prevê que não se aplicaria “em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais [...] visando contestar, criticar, protestar ou apoiar, como objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais” (BRASIL, 2016, n.p.).

A possibilidade de alargamento da definição que tem aparecido nos últimos anos se torna um problema que pode fragilizar a democracia no país, em razão da possível criminalização de movimento sociais e sindicais que reivindicam direitos estabelecidos pela Constituição brasileira. Além disso, outros setores políticos buscam o alargamento da legislação antiterrorista para abarcar outras tipificações de crime, a exemplo do narcotráfico.

Em 2021, o senador Styvenson Valentim (PODEMOS) apresentou um Projeto de Lei (PL) 3.283/2021 com o intuito de expandir a classificação de grupos terroristas.

Apropriando-se do artigo 2º, a proposta classifica milícias e outras associações criminosas como grupos terroristas, dado que esses grupos são responsáveis pelo terror generalizado (BRASIL, 2021, p. 3). Nesse sentido, tais grupos deveriam ser enquadrados juridicamente de forma mais repressiva, acarretando medidas mais rígidas em relação aos “terroristas” como, por exemplo, dificultar o relaxamento de pena, o regime semiaberto, entre outras medidas dadas a criminosos tradicionais.

A vinculação entre grupos criminosos e terrorismo tem sido debatida no Brasil, especialmente através da construção de um “nexo crime-terror” que vincularia grupos, por exemplo, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) ao Hezbollah (grupo político libanês definido como terrorista). O Projeto de Lei 3.283 amplifica esse debate ao sugerir que a própria atuação dos grupos criminosos traria “terror” e “cerceamento de liberdades individuais” nas comunidades, sendo, portanto, enquadrados na definição de terrorismo. Em 2023, esse projeto de equiparação de atos criminosos ao terrorismo foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Após os ataques aos três poderes no dia 8 de janeiro de 2023, o senador Alessandro Vieira (PSDB) apresentou um projeto de ampliação, visando incluir “motivações políticas” no rol de condenação por atos terroristas. Retoma-se, portanto, o debate sobre a classificação de grupos políticos como terroristas. Nessa lista de grupos terroristas seriam enquadrados os manifestantes golpistas no Brasil, no entanto, tal definição permite que outros grupos políticos (legítimos ou não) passem a ser classificados como “terroristas”, dependendo da perspectiva política dominante em cada momento.

Nesse contexto, a ampliação da definição de terrorismo acarreta uma maior complexidade para compreender o significado de terrorismo na visão dos tomadores de decisão no Brasil. A partir das ampliações sugeridas pelo Congresso Nacional, percebe-se a construção de uma “ideia de terrorismo” que poderia abranger diferentes grupos como terroristas, desde um movimento social como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra) até organizações criminosas (PCC, por exemplo) e grupos bolsonaristas que apoiavam um golpe no país.

Em segundo lugar, além dessa maior complexidade em definir o que se deve entender como terrorismo, a ampliação semântica diante dessa temática se torna um problema para a democracia no Brasil, sobretudo a partir da proposta de definir determinadas “motivações políticas” como ameaça terrorista. Assim, a criminalização de diversos grupos políticos geraria uma fragilidade/instabilidade do Estado de direito no país. Em outras palavras, esse alargamento da classificação (a partir de um viés político) gera uma indefinição (proposital) em torno do terror, permitindo sua aplicabilidade

conforme as relações de poder e os interesses estabelecidos em determinado contexto histórico.

Referências

BRANCOLI, Fernando. Terrorismo à Brasileira. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Brasília, 2016. Visto em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 30 de jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3283, de 2021. Brasília, 2021. Visto em: https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9019879&ts=1686874147149&disposition=inline&gl=1*in5pb2*ga*NTcyNTQ5NTM1LjE2ODAyMDQyODk.*ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODU3NzE2Ni45LjEuMTY4ODU3ODg0Ny4wLjAuMA>. Acesso em: 01 de agosto de 2023.

CUNHA, Ciro Leal. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FERRICHE, Elisabel. Polícia Federal aponta elo entre facção brasileira e Hezbollah. **Rádio Câmara**, 2014. Visto em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/444904-policia-federal-aponta-elo-entre-faccas>-. Acesso em: 02 de agosto de 2023.

FREIXO, Adriano; ARMELE, Vinícius. A Lei Antiterrorismo brasileira e a circulação internacional de regimes jurídicos punitivos. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: vol. 13, no 1, p. 105-128, 2021.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. Columbia Press, New York, 2006.

LAQUEUR, Walter. **A History of Terrorism**. Transaction Publishers, New York, 2002

MACIEL, Tadeu; VIEIRA, Paulo Roberto. O Processo de Verificação e Governamentalidade planetária no combate ao terrorismo durante o governo George W. Bush. **Revista Conjuntura Global**, v. 9, p. 162-179, 2020.

RODRIGUES, Thiago. Guerra e Terror. In: CASTELO BRANCO, Guilherme. **Terrorismo de Estado**. Autêntica, São Paulo, 2013.

SEIXAS, Eunice de Castro. "Terrorismos": uma exploração conceitual. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 16, Curitiba, 2008.

SENADO NOTÍCIAS. Aprovado projeto que tipifica como terroristas atos do crime organizado e de milícias. **Senado Notícias**, 2023. Visto em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/10/aprovado-projeto-que-tipifica-como-terroristas-atos-do-crime-organizado-e-de-milicias>. Acesso em: 05 de agosto de 2023.

VIEIRA, Paulo Roberto. **Verificação e Terror: Uma genealogia do terrorismo fundamentalista a partir das Estratégias de Segurança dos Estados Unidos (1987-2015)**. 165f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

* Bacharel em Relações Internacionais (UFF), Mestre e Doutorando em Estudos Estratégicos (PPGEST-UFF). E-mail: pr_vieira@id.uff.br.

O debate sobre a descriminalização do porte de maconha para uso pessoal no Supremo Tribunal Federal: um retrato do tímido avanço brasileiro nas políticas sobre drogas

*Allana Facchini**

Desde agosto deste ano, o debate sobre a política de drogas tem aparecido com maior destaque – e com uma abordagem diferente da habitual – na mídia empresarial. Para além das problemáticas existentes nas cracolândias, das apreensões policiais e das operações contra grupos narcotraficantes, temos sido direcionados/as a uma discussão mais ampla sobre essa temática a partir da discussão – e da votação – no Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal. Mas, como chegamos até essa votação? O que isso significa na prática e, afinal, quais são os possíveis desdobramentos de um resultado favorável à descriminalização?

A despeito da toda a confusão entre os termos utilizados em diversos canais midiáticos, o que se encontra em discussão no STF, não se trata da legalização da maconha e muito menos da sua liberação. Considerando os avanços no sentido da legalização de toda a cadeia de produção da maconha que tem ocorrido nos últimos 10 anos em diversos países do mundo, trata-se de um debate ainda muito preliminar no âmbito das reformas em políticas de drogas: a descriminalização do porte de drogas para o uso pessoal. De maneira mais específica, na verdade, o que se encontra em debate na Suprema Corte, é se o Art. 28 da Lei 11.343/06, nossa atual Lei Antidrogas, estaria ou não, alinhado aos princípios da Constituição Federal.

A origem desse questionamento advém um Recurso Extraordinário (RE 635.659/SP), movido pela Defensoria Pública de São Paulo, após a condenação, nos termos do referido artigo, de Francisco Benedito de Souza, por portar 0,3 gramas de maconha na sua cela, que seriam, segundo ele, destinadas ao consumo próprio. Na tese mobilizada pelo Defensoria Pública, ao recorrer à condenação, defendia-se, portanto, que o referido Art. 28 contrariava o direito fundamental à privacidade – assegurado no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal. Fazia parte dessa tese, também, a impossibilidade de punir um indivíduo por danos causados apenas a si próprio. Considerando a premissa de que a autolesão seria criminalmente irrelevante, não faria sentido, portanto, seguir punindo o usuário – ainda que por penas restritivas de direito e não de privação de liberdade.

Sendo assim, no ano de 2011 o RE 635.659/SP foi admitido pelo STF e teve sua repercussão geral reconhecida. Isso significa dizer, em síntese, que uma vez que tenha

sido julgado, a tese fixada pelo STF deve ser observada pelos tribunais de origem. Assim, a partir de 2015 uma série de sessões foram realizadas e foram proferidos os votos do Min. Relator Gilmar Mendes; do Min. Edson Fachin e do Min. Luís Roberto Barroso. Todos deram provimento ao recurso. No entanto, Fachin e Barroso limitaram seus votos à descriminalização do porte apenas de maconha (MUNERATI, 2021).

Vale a lembrança que, em 2015, o cenário mundial no que diz respeito à revisão das políticas de drogas já havia avançado consideravelmente. As movimentações críticas contra o sistema internacional de proibição já haviam se irradiado e ganhado maturidade. Revelava-se, com o passar dos anos, a incapacidade do modelo de “guerra às drogas” de responder aos problemas sociais, de saúde e securitários causados pelo modus operandi das políticas proibicionistas (BEWLEY-TAYLOR, 2014). Além disso, várias experiências de legalização de toda a cadeia de produção, distribuição e consumo de *Cannabis* executadas já há alguns anos, em diferentes partes do mundo, demonstravam ter sido bem-sucedidas.

Mais de oito anos após as primeiras sessões da votação no STF, é notório como a evolução do conhecimento acumulado através de experiências anteriores – seja de descriminalização ou mesmo de regulação da maconha –, bem como resultados de diversas pesquisas, impactaram na percepção e no voto alguns ministros. Exemplo disso foi o teor voto do Min. Alexandre de Moraes que, após uma exposição repleta de dados advindos de pesquisas robustas, – com importantes recortes de raça e classe – deu provimento ao recurso.

No entanto, a adoção desse desenvolvimento da pauta não se aplica a todos os ministros. Com uma sustentação desatualizada, considerando as pesquisas que envolvem criminalização, consumo problemático de psicoativos e acesso aos sistemas básicos de saúde, o mais novo Min. Cristiano Zanin – a primeira indicação do terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva – manteve o entendimento vigente acerca do art. 28. Sendo o primeiro a abrir divergência, Zanin se posicionou de forma contrária a descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal, afirmando que “[...] a descriminalização, ainda que parcial das drogas, poderá contribuir ainda mais para o agravamento desse problema de saúde” (PORTAL STF, 2023).

Não por acaso, ao demonstrar uma falta de interesse em se atualizar sobre o que tem sido discutido sobre o tema, Zanin foi alvo de duras críticas de movimentos sociais, de pesquisadores e ativistas da causa. Ainda assim, paradoxalmente, ele reconheceu as discrepâncias na aplicação judicial no art. 28 e se mostrou disposto a estabelecer as quantidades de diferenciação entre usuários e traficantes, bem como admitiu a

possibilidade de cultivo voltado ao consumo próprio. Na sequência, a Min. Rosa Weber – que se aproxima da sua aposentadoria – adiantou o seu voto diante do pedido de vista do Min. André Mendonça, e também deu provimento ao Recurso Extraordinário, seguindo a percepção majoritária da Corte sobre a exclusividade da descriminalização apenas do porte de maconha para consumo próprio.

Isto posto, a partir da análise do art. 28 da Lei nº 11.343/06, uma série de problemáticas adjacentes à temática – que há muito tempo haviam sido apontadas por movimentos sociais, pesquisadores(as), ativistas etc., – passaram a compor o conteúdo da votação e o debate passou por um movimento duplo e paradoxal de avanços com restrições. Assim sendo, o principal componente de avanço pode ser identificado no interesse dos ministros em endereçar a dificuldade de realizar uma distinção objetiva entre usuário e traficante. Devido a inexistência de uma linha objetiva que os separe, isto é, critérios quantificáveis, as prisões por tráfico têm seguido padrões muito subjetivos que levam em conta aspectos como a natureza e quantidade (não fixada) da substância apreendida; o local, as condições e as circunstâncias sociais e pessoais do agente. Na prática, no entanto, o critério mais objetivo aplicado tem sido o racismo. Assim como mencionado no voto do Min. Alexandre de Moraes, pesquisas apontam uma discrepância gigantesca entre as apreensões e prisões por tráfico entre pessoas brancas e negras – haja visto que, de acordo com um levantamento realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria em 2018, brancos precisam portar cerca de 80% a mais de maconha do que pessoas negras para serem consideradas traficantes.

As limitações no debate que circula no STF, no entanto, logo se impõem. Isso porque, como exposto, o Recurso Extraordinário interposto à Suprema Corte – embora tratasse de um caso no qual o psicoativo em questão fosse a maconha – não fazia menção alguma à restrição da descriminalização do porte para consumo pessoal somente deste psicoativo. O que se colocou sob as lentes da crítica, na realidade, foi o art. 28 de maneira mais ampla – tanto é que o relator Gilmar Mendes, até este ano de 2023, havia dado provimento ao RE sem nenhuma restrição.

Contudo, quando Fachin e Barroso – e posteriormente, Mendes, Moraes e Weber – restringiram seus votos à maconha, retrocedeu-se a votação em relação ao seu ponto de partida inicial, que continha um caráter progressista muito maior. Os motivos para essa limitação não são claros e inexistem argumentos jurídicos que justifiquem a escolha dos ministros em restringir o seu entendimento da descriminalização do porte para consumo pessoal apenas de maconha. Até mesmo porque, o argumento mobilizado pela tese em que escolheram dar provimento ancorava-se na impossibilidade de punir sujeitos por

condutas que causam males apenas a si próprios – além da divergência com os princípios de Alteridade e de Proporcionalidade contidos da Constituição Federal. Logo, não há coerência lógica de como esse entendimento se aplicaria apenas àqueles que fazem o uso de maconha e não aos usuários dos demais psicoativos.

Na realidade, esse movimento de admitir o consumo de alguns psicoativos e manter a restrição, a proibição, o controle e a reprovação moral de outros com base em parâmetros morais, econômicos e políticos e não necessariamente científicos não é recente. O que é recente, por outro lado, é alteração de percepção acerca de maconha – principalmente ao considerarmos o pioneirismo brasileiro na campanha internacional pela proibição da planta e perseguição àqueles a ela associados, leia-se a população negra e periférica (SAAD, 2013). Com a restrição da descriminalização do porte exclusivamente da maconha, perde-se a chance de avançar e, mais do que isso, de cessar, os efeitos de uma legislação sobre os psicoativos que, direta e indiretamente, segue punindo o usuário, ao invés de, em casos de usos problemáticos, direcioná-lo aos canais de atendimento público de saúde.

Assim, ainda que sejam fixados parâmetros objetivos e quantificáveis para distinguir usuários e traficantes, restringir este avanço exclusivamente à maconha é, além de contraditório, um desperdício dos esforços de pesquisa realizadas até o momento que indicam a necessidade de uma revisão mais ampla do entendimento jurídico sobre o tema. Até mesmo porque as injustiças que acometem as disparidades de prisões por tráfico entre a população branca e negra – tão referidas no voto de Moraes – não se restringem às apreensões exclusivamente de maconha, sendo o racismo um elemento presente, também, nos casos envolvendo os demais psicoativos, como a cocaína e o crack (AGÊNCIA PÚBLICA, 2019). Desperdiça-se a possibilidade, com isso, de dar um passo maior ao discutir seriamente a descriminalização do porte para uso pessoal de todas as drogas e caminhar frente a uma política de drogas mais justa, principalmente pelo viés racial.

Não obstante, a despeito das restrições e interdições do debate, ainda existe outro avanço positivo promovido pela discussão em pauta no STF que merece nossa atenção: a adoção da descriminalização do cultivo de plantas fêmeas de maconha voltadas ao consumo pessoal. Caso a referida conduta seja realmente descriminalizada – e os indícios até o momento é de que ela será – estaríamos diante de uma conquista no campo da garantia do acesso à saúde de milhares de pessoas que utilizam da planta para a realização de tratamentos médicos. Mais do que isso, a alteração do entendimento sobre o cultivo para uso pessoal possui a capacidade de democratizar o acesso àqueles não

possuem as condições de adquirirem – seja por importação ou não – os produtos à base da maconha e retirar da insegurança jurídica aqueles que já precisaram optar pelo cultivo na ilegalidade. Mesmo que essa conduta não traga a segurança jurídica necessária, já que não estariam imperando os termos de uma legalização, poderiam dela advir muitos ganhos. Assim, ao descriminalizar a conduta do cultivo, o STF avançaria, também, ao promover um afastamento do usuário não só do sistema criminal, como também evitaria a sua exposição em circuitos ilegais de compra de planta.

Diante do debate no Supremo Tribunal Federal, reações adversas de atores políticos relevantes têm surgido e uma interação deficiente entre os poderes se revelou. Exemplo disso são as movimentações realizadas por Rodrigo Pacheco, presidente do Senado, que afirmou que a decisão pela descriminalização por parte do STF significaria um “grande equívoco”, sendo, inclusive, uma “invasão de competências do Legislativo”. Mais do que isso, em um claro ataque às discussões realizadas no STF, no dia 14 de setembro deste ano, Pacheco apresentou uma proposta de emenda constitucional (PEC) – que ainda será votada – para incluir na Constituição a proibição do porte de qualquer tipo de droga.

Com o desenvolvimento da pauta no STF e com o avanço das licenças e permissões concedidas pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em direção à facilitação do uso medicinal da maconha, é possível notar o caráter altamente judicializado que as pequenas reformas na política nacional de drogas têm assumido. No entanto, isso parece ter se dado muito mais pela omissão e desinteresse do Poder Legislativo – até porque há anos existem projetos de lei circulando sobre o tema nesta instância – do que por um suposto ativismo judiciário.

Finalmente, no momento em que este texto está sendo redigido, a votação encontra-se no placar de 5x1, a favor da descriminalização. Não se sabe ao certo quando teremos uma decisão final e alguns elementos-chave, como a quantidade a ser fixada de diferenciação entre usuários e traficantes (que variaram entre 25 e 100 gramas nas exposições dos ministros/as), ainda carecem de alinhamento. Fato é que, segundo a atual presidente do STF, Rosa Weber, cerca de 7.769 processos em instâncias inferiores da Justiça estão suspensos aguardando essa definição. Para além destes milhares de pessoas que terão suas vidas diretamente afetadas por essa decisão, esperam por ela, também, há mais de oito anos, militantes, ativistas, associações de pacientes e movimentos sociais. Com um resultado favorável à descriminalização, o Brasil caminha rumo à uma reforma ainda que tímida na sua política nacional de drogas e dá passos importantes para rever injustiças históricas e vislumbrar novos avanços

Referências:

NEGROS são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo. **Agência Pública**, 06/05/2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/05/negros-sao-mais-condenados-por-trafico-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/> Data de acesso: 09/09/2023.

BEWLEY-TAYLOR, Dave et.al. **Auge y caída de la prohibición del Cannabis**: la historia de Cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma. Global Drug Policy Observatory. Transnational Institute. Amsterdam/Swansea, 2014.

MUNERATI, Rafael. **RE 635.659/SP** – o STF e o longo e sinuoso caminho para a descriminalização do porte de entorpecentes para consumo pessoal. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 6 n. 28 p.39-53, 2021.

STF tem cinco votos para afastar criminalização do porte de maconha para consumo próprio. **Portal STF notícias**, 24/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512815&ori=1>. Acesso em: 09/06/2023.

SAAD, Luísa Gonçalves. **“Fumo de negro”**: a criminalização da maconha no Brasil (c. 1890-1932). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.

*Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Mestre em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisa políticas de drogas nas Américas, com foco nos processos de legalização da Cannabis. E-mail: allanafacchini@gmail.com.

A América do Sul na política externa do governo Lula III: um balanço dos oito primeiros meses

*Priscilla Carvalho Corrêa Mendes**

Nossa América do Sul deixou de ser apenas uma referência geográfica e se tornou uma realidade política. [...] Os elementos que nos unem estão acima de divergências de ordem ideológica. Da Patagônia e do Atacama à Amazônia, do Cerrado e dos Andes ao Caribe, somos um vasto continente banhados por dois oceanos. Somos uma entidade humana, histórica, cultural, econômica e comercial, com necessidades e esperanças comuns. [...] A integração da América do Sul depende desse sentimento de pertencer a uma mesma comunidade.

(Luiz Inácio Lula da Silva)

A ênfase na cooperação entre os países sul-americanos consolidou-se na década de 1980, durante os processos de redemocratização no Brasil e na Argentina. Os governos Sarney (1985-1989) e Alfonsín (1983-1989) sedimentaram o caminho para a integração do subcontinente, que seria concretizada posteriormente, com a assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Posteriormente, o governo Itamar Franco (1992-1994) intensificou o discurso integrador na região, por meio da Iniciativa Amazônica e a proposição, ainda que malograda, da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA).

A diplomacia presidencial do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) daria seguimento à criação de uma identidade sul-americana, num contexto de proposição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de adesão mexicana ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, no acrônimo em inglês) por iniciativa dos Estados Unidos. Cardoso consolidou tal identidade, em 2000, quando convocou a primeira cúpula de presidentes da América do Sul e lançou a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Por fim, o governo Lula (2003-2010) deu continuidade às estratégias para a região e aprofundou o escopo da integração, por meio da fundação da UNASUL, em 2008.

Apesar da permanência da América do Sul como fundamental, a política exterior implementada pelo governo Dilma Rousseff (2011-2016) apresentou alterações importantes com relação a seu predecessor quanto ao perfil de condução da diplomacia para a região. O cenário de crise financeira internacional e de agravamento das tensões políticas e sociais no âmbito interno, sobretudo no segundo mandato (2015-2016), levou

ao abandono da intenção brasileira em desempenhar um papel de liderança na América do Sul (PECEQUILO; CARMO, 2017).

No entanto, nem mesmo o prognóstico mais pessimista seria capaz de prever o revés que a deposição de Rousseff do cargo causaria na política externa conduzida pelos seus sucessores, Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). A perda de importância do subcontinente seria apenas mais uma manifestação do desmonte não somente das conquistas no plano internacional, mas de uma tradição de autonomia, integração regional e universalismo que encontra ecos no Itamaraty ao menos desde a década de 1950.

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2022, foi organizado um gabinete de transição de governo dividido em grupos de trabalho temáticos com o objetivo de diagnosticar os principais desafios em diversos campos e de sugerir ações para superá-los. Com relação à política externa, o relatório final apontou para o profundo rebaixamento e desprestígio internacional do Brasil promovido pelo governo Jair Bolsonaro, que isolou o país dos arranjos multilaterais e de seus vizinhos.

Quanto ao entorno regional, o documento reforçou que o estímulo a processos de integração política, comercial e de infraestrutura, além de ser uma marca tradicional da diplomacia brasileira, constitui um preceito constitucional. No entanto, o governo Bolsonaro colaborou para o desmonte da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), saiu da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e contribuiu para o enfraquecimento do MERCOSUL enquanto união aduaneira. Além disso, ao defender o isolamento venezuelano, a política exterior de Bolsonaro teria cometido o erro estratégico de transformar a América do Sul em palco de disputa geopolítica entre Estados Unidos, China e Rússia (ALCKMIN, 2022).

Ainda em seu programa de governo e em seu primeiro discurso como presidente eleito, Lula deixou clara a necessidade de retomar processos integradores por ora abandonados e a centralidade da agenda ambiental e climática na atuação externa do Brasil. Tanto que a primeira atividade oficial de Lula ocorreu um mês antes da posse, quando de seu comparecimento na XXVII Reunião da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 27), no Egito.

Assim, desde o resultado das urnas, Luiz Inácio Lula da Silva buscou reconstruir a imagem do Brasil internacionalmente e resgatar o protagonismo do país na região e nos diversos foros multilaterais. O presente texto analisa brevemente as iniciativas tomadas com relação à América do Sul nos primeiros oito meses do novo governo Lula, abordando a Cúpula de chefes de Estado da América do Sul, os esforços para fortalecer o

MERCOSUL e a Cúpula Amazônica.

Em 30 de maio de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi o anfitrião de uma cúpula com dez dos presidentes sul-americanos mais um representante peruano, dada a impossibilidade de comparecimento da presidenta Dina Boluarte. O objetivo do encontro foi retomar o diálogo e a cooperação entre os países da América do Sul, a fim de ampliar a integração por meio da fundação ou da reestruturação de mecanismos que reúnam todos os países da região, diante do progressivo esvaziamento da UNASUL e da criação do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), supostamente isenta de aspectos ideológicos.

Nicolás Maduro foi o primeiro a chegar a Brasília e reuniu-se com Lula bilateralmente, marcando a retomada das relações entre Brasil e Venezuela, rompidas em 2020 por Jair Bolsonaro. De fato, o relacionamento amistoso entre os dois países entrou em crise, a partir de 2016, quando Maduro se somou a outros líderes do Cone Sul, classificando como golpe de Estado o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e quando o novo governo de Michel Temer se alinhou ao discurso dos Estados Unidos e do Grupo de Lima com relação ao país vizinho. Mas foi a chegada de Bolsonaro à presidência, em 2019, que deu início a um sistemático afastamento entre os dois países, com o reconhecimento do líder opositor Juan Guaidó como presidente da Venezuela, inúmeras críticas e ameaças direcionadas àquele país até a retirada de diplomatas e o fechamento da embaixada brasileira em Caracas.

Sobre a reunião com Maduro, Lula lembrou que o líder venezuelano não vinha ao país havia oito anos e destacou a reaproximação como um “momento histórico” e de “volta da integração”. Além disso, destacou que “o preconceito contra a Venezuela ainda é muito grande” e que o país fora vítima de uma narrativa de antidemocracia e autoritarismo (CNN BRASIL, 2023). O conteúdo das falas suscitou uma série de críticas de seus opositores e também de aliados do governo, além de líderes sul-americanos presentes na cúpula, como o chileno Gabriel Boric, o uruguaio Luis Lacalle Pou, o equatoriano Guillermo Lasso e o paraguaio Mario Abdo Benítez (OLIVEIRA; CRAVO; FIGUEIREDO, 2023).

Em julho do mesmo ano, Lula participou da 62ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, na qual recebeu da Argentina a presidência temporária do bloco. Esse foi mais um evento de suma importância para reconstruir as relações diplomáticas com seus vizinhos mais próximos. Uma das prioridades definidas por Lula foi a concretização do acordo com a União Europeia, desde que com base no equilíbrio e na constituição de um espaço favorável à adoção de políticas públicas para a integração produtiva e para a

reindustrialização. Além disso, Lula defendeu a criação de uma moeda comum para as trocas comerciais intrabloco, a fim de reduzir os custos e facilitar ainda mais a convergência, e a necessidade de aperfeiçoar a tarifa externa comum, para evitar que barreiras não tarifárias comprometam a fluidez comercial (BRASIL, 2023).

No mês seguinte, num novo esforço para reforçar o diálogo regional, Lula convidou os representantes dos Estados-partes na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para a Cúpula Amazônica, em Belém do Pará. Criada em 1978, a OTCA permanece como único bloco socioambiental da América Latina, no entanto Brasil, Bolívia, Colômbia, Guiana, Equador, Peru, Suriname e Venezuela não se reuniam nesse foro desde 2009. Assim, além de fortalecer o OTCA, a Cúpula objetivou criar condições para promover o desenvolvimento sustentável na região amazônica, constituir um espaço para coordenar posições a serem tomadas nos foros multilaterais sobre meio ambiente e firmar compromissos por meio da assinatura da Declaração de Belém.

O documento final gerou críticas por parte de movimentos ambientais, que apontaram a falta de metas para combater o desmatamento e a ausência de soluções práticas para evitar as mudanças climáticas, além de ter silenciado diante da exploração de petróleo na região. Todavia, a Declaração de Belém pode servir como ponto de partida para o diálogo na América do Sul e para a construção de um consenso em torno da proteção da floresta amazônica e estabeleceu compromissos, como um plano de segurança a Amazônia que prevê a criação de bases fluviais e terrestres na região e desmatamento zero até 2030, de acordo com as metas nacionais (OTCA, 2023).

Tais iniciativas assemelham-se às ações de política externa desempenhadas durante os dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010), mas encontram três importantes desafios a superar. Em primeiro lugar, o mundo não é mais o mesmo, e permanece a polarização nos âmbitos domésticos da região, estando longe do contexto de maré rosa, o que dificulta a concertação entre seus líderes, como ficou evidente na cúpula de chefes de Estado ocorrida em maio. O crescimento eleitoral do candidato argentino de extrema-direita Javier Milei também pode interpor um importante obstáculo para a reaproximação com a Argentina, bem como um possível retorno de Donald Trump à presidência poderia dificultar o diálogo com os Estados Unidos.

Em segundo, intensificaram-se as tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China, cujo resultado mais perceptível foi a presença chinesa na América do Sul em detrimento da liderança brasileira. Assim, se China e Rússia se posicionavam como países emergentes, no início do século XXI, atualmente, articulam postura de enfrentamento com relação aos Estados Unidos. No entanto, uma condução diplomática equidistante poderia

permitir ao novo governo o exercício de seu poder de barganha.

Em terceiro lugar, no panorama da economia e do comércio internacionais, a situação também é muito diferente, não somente pelo fim do boom das commodities, mas pelo fato da guerra na Ucrânia ter impactado negativamente a economia global. Por outro lado, esta pode ser considerada uma janela de oportunidade para a reorganização das cadeias produtivas nacionais, buscando tornar o país menos vulnerável às flutuações do cenário internacional.

Diante de um cenário internacional tão difícil, a integração regional surge como um relevante ativo para o Ministério das Relações Exteriores. A instituição possui vasta experiência em se relacionar com forças em conflito, fazendo ressoar o aforismo atribuído ao então chanceler Antônio Azeredo da Silveira de que a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.

Referências

ALCKIMIN, Geraldo (Coord.). **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Brasília, 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pt.org.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo-vf-22-02-22.pdf>. Acesso em: 8 set., 2023.

BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 62ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul**. Puerto Iguazú (Argentina), 4 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discorso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-62a-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul>. Acesso em 8 set., 2023.

LULA critica "preconceito contra a Venezuela" em discurso ao lado de Maduro. **CNN BRASI**, 29 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=55pZa7Vhav8>. Acesso em: 8 set., 2023.

OLIVEIRA, Eliane; CRAVO, Alice; FIGUEIREDO, Janaína. Boric, Lacalle Pou, Lasso, Abdo Benítez: Lula sofre críticas por amenizar regime autoritário da Venezuela. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/05/lula-e-criticado-por-presidentes-sul-americanos-por-amenizar-ditadura-venezuelana.ghtml>. Acesso em: 8 set., 2023.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO E COOPERAÇÃO AMAZÔNICA – OTCA. **Declaração de Belém**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica>. Acesso em: 8 set., 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO; Corival Alves. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, pp. 13-45, jul./dez., 2017. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/12436/8167>> Acesso em 8 set., 2023.

*Mestra e doutoranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo PPGEST/UFF e Graduada em História pela mesma instituição. E-mail: priscila_carvalho@id.uff.br

Normas para submissão de artigos

01- Os originais do artigo devem estar em um arquivo em formato Word ou LibreOffice (doc, docx ou odt) e devem ser submetidos na página do Orbis no Portal de Periódicos da UFF: <https://periodicos.uff.br/orbis>

02- Em um arquivo separado, deverá ser enviado um resumo em português de, no máximo, 150 palavras, com a indicação de 04 palavras-chave;

03- O artigo deverá ter, no mínimo, três e, no máximo, cinco laudas e deve ser escrito em fonte Arial 12, com espaçamento 1,5 e a seguinte padronização de margens: esquerda e superior de 3 cm; direita e inferior de 2,0 cm;

04- O texto, com exceção do título alinhado à esquerda, deverá ser todo justificado.

05- As citações de até 3 linhas deverão vir entre aspas no corpo do texto. As citações longas, com mais de 3 linhas, devem ser escritas em tamanho 11, sem aspas, com recuo à esquerda de 4 cm, espaçamento entre linhas simples. As citações devem seguir o modelo AUTOR-DATA-PÁGINA: (LACERDA, 2019, p. 127). Pelas características do boletim, recomenda-se evitar um número excessivo de citações.

06- Não são permitidas notas de rodapé ou de fim. As referências bibliográficas deverão constar ao final do texto e seguir o seguinte padrão:

Livros:

DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

Capítulos de Livro:

MESSEMBERG, Débora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. In: SOLANO, E.; ROCHA, C. (Org.). **As direitas nas redes e nas ruas: a crise política no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2019. p. 175-213.

Artigos em Periódicos:

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n.1, p. 67-86, 2011.

Artigos na imprensa (Jornais e Revistas)

O ESPORTE e o exército. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 5, 11 jan. 1945.

PINHEIRO, Daniela. A Xangrilá dos descontentes. **Piauí**, Rio de Janeiro/São Paulo, n. 104, p. 16-24, mai. 2015.