

O retorno do Brasil às Relações Internacionais? Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo Governo Lula

Brazil's return to international relations? Assessing the first 100 days of the new Lula administration's foreign policy

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.137065>

Miriam Gomes Saraiva

Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

miriamgsaraiva@gmail.com  

André Luiz Reis da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil

reisdasilva@hotmail.com  

Introdução

Eleito no segundo turno com mais de 60 milhões de votos, Lula da Silva retornou à presidência do Brasil para um terceiro mandato, com enormes desafios nacionais e internacionais. Internamente, tem como tarefas conter o aumento da miséria e da fome, buscar pacificar o país depois de anos de instabilidades políticas, fortalecer as instituições nacionais e democráticas, e, ao mesmo tempo, recuperar a capacidade de crescimento e desenvolvimento econômico.

A inserção internacional do Brasil é outro desafio. Mais de uma década após o término do segundo mandato de Lula, a política externa brasileira se alterou drasticamente. Em 2010, o Brasil alcançava prestígio internacional, com atuação assertiva em diversas arenas globais. Entretanto, os efeitos da crise política e econômica interna e as transformações internacionais atingiram as bases deste modelo de inserção internacional, fragilizando-o e mostrando as suas limitações. Neste contexto, o processo de destituição da presidente Dilma Rousseff marcou a ascensão de um novo bloco de poder no Brasil, consolidado na eleição de Jair Bolsonaro. A nova política externa de Bolsonaro provocou uma ruptura com a tradição diplomática brasileira, e imprimiu, sob viés conservador, uma intensa desarticulação de projetos em andamento, tendo como resultados a desestruturação da Unasul, o afastamento de parceiros tradicionais, o enfraquecimento da cooperação Sul-Sul e a desconfiança do Brasil como parceiro confiável. No cenário das negociações do meio ambiente, o Brasil perdeu sua proeminência e capacidade de articulação, como ficou evidente nas últimas Cúpulas do Clima. O Brasil acumulou, nos últimos anos, grande desgaste na área internacional, isolando-se e fragilizando sua imagem externa (SILVA, 2023).

Essas mudanças ocorridas no comportamento externo do país trouxeram à tona o debate sobre continuidade e mudanças da política externa brasileira (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Se, tradicionalmente, a política externa tendeu à continuidade, desde a democratização que a alternância de governo vem impactando não somente no estilo, mas também nas estratégias e objetivos da política externa (HERMANN, 1990). E as primeiras movimentações do novo governo eleito apontam para rapidamente alterar a postura internacional do Brasil, o que tem gerado boa receptividade externa, como visto na COP 27. A frase síntese é de que o “Brasil voltou ao cenário internacional”. Abrem-se então perspectivas de forte mudança na política externa brasileira que provocam inquietações e uma dúvida como pano de fundo: Lula vai recuperar



o que foi sua política externa dos mandatos de 2003 a 2010 ou buscará um novo formato de política externa adaptado ao novo cenário nacional e internacional?

Este novo cenário é marcado por interrogantes. Como será a política externa brasileira de Lula neste terceiro mandato? Conseguirá recuperar a capacidade de articulação do Brasil nos fóruns multilaterais? Reconstruirá o projeto de integração regional? Quais serão as parcerias estratégicas elencadas? Como se movimentará num cenário internacional mais complexo, marcado pela ampliação dos conflitos? Quais são as novidades a serem trazidas nesse terceiro mandato? Lula será capaz de conciliar interesses externos tão diversos quanto os de sua base de apoio?

Estas são algumas das questões que pretendemos suscitar com este dossiê promovido pela Conjuntura Austral. A análise dos 100 primeiros dias de governo é usual entre os analistas políticos. É o período no qual um novo governo aponta as novas direções, no qual se confronta o plano de governo eleitoral com suas primeiras práticas, e também onde se verifica o peso das heranças deixadas pelos governos anteriores.

A disciplina de Relações Internacionais desenvolveu ferramentas, teorias e metodologias de Análise de Política Externa que permitem buscar responder estas questões e construir interpretações sobre as transformações da política externa brasileira. Nesse sentido, é possível identificar atores, agendas e interesses influenciando a construção da política externa. Da mesma forma, identificar as mudanças e continuidades, os constrangimentos internos e internacionais, bem como as variáveis centrais para análise, são tarefas do analista interessado em explicar a política externa do tempo presente (HUDSON; VORE, 1995; RAMANZINI Jr.; FARIAS, 2021). O crescimento da academia brasileira de Relações Internacionais tem propiciado a produção de robustas análises e criado um ambiente de avaliação e discussão permanente sobre os rumos da política externa. Dessa forma, os artigos desse dossiê são tributários deste contexto.

Nestes primeiros meses de governo, podemos afirmar que a proposta de política externa do governo Lula opera sobre uma matriz semelhante à de inserção internacional dos seus primeiros dois mandatos, que tinha como base aprofundar a cooperação e a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais e de buscar parcerias estratégicas com países similares considerados do Sul global em todos os continentes. Também ocorreu a formação dos grupos de coalizão de geometria variável, como IBAS, G20 comercial na OMC, BRICS. As novas coalizões significaram a ampliação do poder dos países participantes, não apenas pela capacidade de veto aos regimes desenhados pelos mais poderosos, mas também pela capacidade propositiva e proativa, oferecendo soluções para impasses (SILVA, 2015).

De fato, em linhas gerais, as diretrizes da política externa do governo Lula se assemelham ao primeiro mandato, iniciado em 2003. Entretanto, as fortes mudanças ocorridas no cenário internacional e na dimensão doméstica, assim como o aprendizado da última década exigem adaptações na matriz de política externa. Estes primeiros meses de governo permitem avaliar que as prioridades da política externa são a retomada da credibilidade e da participação ativa do país na política internacional, a recuperação da agenda ambiental, o fortalecimento dos BRICS, a reaproximação com os países da América do Sul, a cooperação Sul-Sul, e o reforço do multilateralismo.

O governo Lula vem buscando abrir canais de diálogo e retomar cooperação com diferentes países e regiões. Até outubro de 2023, o presidente Lula visitou Argentina e Uruguai (janeiro), Estados Unidos (fevereiro), China, Emirados Árabes Unidos, Portugal e Espanha (abril), Inglaterra e Japão (maio), Itália, Vaticano e França (junho), Argentina, (Julho/Cúpula Mercosul), Colômbia (julho), Bélgica (julho, para Cúpula da Celac), Cabo Verde, Paraguai, África do Sul, Angola e São Tomé e Príncipe (agosto), Índia, Cuba e EUA-ONU (setembro) e recebeu vários chefes de Estado e Governo.

Realizadas nos primeiros meses de governo, as viagens para Argentina, Estados Unidos e China representam alguns pilares da inserção internacional do Brasil. Com a Argentina, a retomada da parceria bilateral, eixo importante para uma articulação e retomada da integração regional. Com os EUA, o diálogo reviu temas amplos da ordem internacional, como democracia, questão climática, governança global. A viagem para a China representou um marco importante de recuperação da parceria bilateral. A importância crescente da China nas Relações Internacionais tem provocado

questionamentos e debates sobre qual o papel do Brasil em uma nova ordem e vai exigir uma posição mais clara do país neste processo. Por ora, cumpre “desdramatizar” a relação com a China e procurar uma via soberana, não-dependente, de acordo com os interesses nacionais e que tenha respaldo regional. Da mesma forma, essa é a base para discutir novos acordos comerciais, como é o caso do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Há mais de 20 anos em negociação e assinado em 2019, ainda restam questões relevantes a serem discutidas para a sua validação, como os protocolos adicionais solicitados pela União Europeia.

Na América do Sul, figura entre os objetivos a recuperação da Unasul, que havia sido esvaziada pelos governos liberais e conservadores, num movimento que mostrou as fragilidades políticas e institucionais da integração regional (Nolte, 2019). A América do Sul constitui uma base importante para a projeção política e para o projeto de desenvolvimento brasileiro, do qual o Brasil não pode fugir de suas responsabilidades. Em abril, o Brasil anunciou seu retorno à Unasul e, no final de maio, recebeu os presidentes da América do Sul em Brasília. Entretanto, a região apresenta desafios políticos e econômicos significativos, numa conjuntura marcada por incertezas. Um dos grandes testes da diplomacia brasileira será exercer seu papel de mediador na questão venezuelana, buscando uma solução que respeite, simultaneamente, os princípios da democracia e da soberania. A estruturação, se for o caso, de novos canais de cooperação com destaque para os países da região amazônica também se perfila na agenda. E, em relação à América Latina como um todo, um dos primeiros movimentos da diplomacia de Lula foi o retorno à Celac, com a primeira viagem do presidente à Argentina tendo sido para uma reunião de Cúpula da organização.

Nesse primeiro ano de governo, a política externa brasileira vem lidando com dois conflitos internacionais de alto impacto político e com desdobramentos ainda imprevisíveis (Guerra na Ucrânia e Conflito Israel-Hamas). Na Guerra na Ucrânia, defendendo os princípios da paz e da solução negociada, a diplomacia brasileira está procurando encontrar um ponto de equidistância e um *timing* que permita se colocar como mediador das negociações para o encerramento do conflito. Diante do conflito Israel-Palestina, o Brasil buscou atuar, na presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU, para aprovar uma resolução que garantisse proteção humanitária sobre os civis. Nos dois casos, a diplomacia brasileira tem buscado posições de equilíbrio e diálogo, num respeito às nossas tradições diplomáticas, mas tem tido baixa capacidade de influência e tem colhido críticas por suas posições. O que ocorre é que as tensões internacionais cresceram e o espaço para países como o Brasil atuarem se estreitou.

Já os BRICS constituem um fórum estratégico para a projeção internacional brasileira, ao colocar o Brasil numa articulação com grandes potências e países emergentes, com uma ampla agenda de defesa da multipolaridade. A importância dos BRICS ficou inclusive demonstrada com a permanência do Brasil no bloco durante o governo de Jair Bolsonaro. Entretanto, a convergência foi se enfraquecendo, com o Brasil perdendo assertividade e abrindo espaço para o aumento da influência chinesa no bloco. No novo mandato de Lula, os BRICS alcançam novamente seu significado original, mas também em um novo contexto. Com o anúncio da ampliação dos BRICS (para 11 membros), o Brasil vai precisar ressignificar seu papel e também sua posição num fórum de países intermediários, que convivem com a crescente liderança chinesa. O Brasil, junto com África do Sul e Índia, conseguiu, ao menos, na última reunião dos BRICS, avançar com a questão da necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança, mostrando que há espaço para negociação.

O dossiê

Este dossiê conta com artigos acadêmicos que avaliam os primeiros 100 dias da política externa do Governo Lula, entre o início do mandato e os primeiros dias de abril. Foram considerados artigos que discutem as mudanças estruturais da política externa brasileira, as relações bilaterais, o regionalismo e o papel do Brasil nos fóruns multilaterais e as relações do Brasil com a China. Ademais, recortes sobre interesses de grupos de pressão internos, novas coalizões de poder, bem como os constrangimentos e a recepção internacional também fazem parte desta edição. Assim, o dossiê destaca o comportamento do Brasil frente à América Latina; à China; à Guerra na Ucrânia e a questões de direitos humanos.

Para além de um dossiê orientado para áreas temáticas, muitos dos artigos as articulam com questões conceituais, que enriquecem os estudos de política externa. A questão da autonomia, que tem um papel muito relevante no debate sobre a política externa brasileira, é destacada por Zalazar e Guzmán (2023) e por Barceló e Frenkel (2023). A comunicação institucional da política externa focada na análise das notas da diplomacia à imprensa é objeto de estudo de Moura, Mesquita e Rensi (2023). O debate sobre mudanças em política externa é contemplado, com o foco na alternância de governos e de atores envolvidos com a política externa, em artigo de Saraiva e Reis (2023). Fröhlich e Gonçalves (2023), por outro lado, discutem o fenômeno da migração e destacam como o Brasil se posiciona frente à chegada de estrangeiros. A relação de setores da burguesia nacional com a política externa e, mais especificamente, com a política externa do governo Lula, também é objeto de destaque em artigo de Botão (2023).

No que diz respeito a áreas temáticas da política externa, Pimenta e Teixeira (2023) examinam o posicionamento do governo de Lula frente à Guerra na Ucrânia, destacando o perfil negociador e a disposição do governo brasileiro de contribuir de alguma forma para a solução do conflito. Isadora Resende (2023) analisa as mudanças ocorridas em uma área importante da política externa, os Direitos Humanos, em contraposição às iniciativas conservadoras do governo anterior. Com o foco nas relações do Brasil com a América Latina, Dominguez Ávila e Suppo (2023) debatem o papel da democracia no cenário regional, assim como abordam a questão ambiental. Carvalho (2023) aponta perspectivas de perfil estratégico para a política externa de Lula. E, sobre as relações do Brasil com a China, Souza, Abrão e Porto (2023) destacam os esforços de reconstrução das relações entre os dois países, e Castelli e Oliveira (2023) fazem uma análise dos acordos assinados entre Brasil e China.

O rigor metodológico e a ancoragem teórica conferem solidez para as análises e permitem realizar o balanço da política externa dos primeiros meses do governo Lula, apontando ênfases, alterações, bem como dilemas e limitações. Certamente, estas análises constituem um ponto de partida e um roteiro para problematizar e debater a política externa brasileira e suas enormes tarefas daqui em diante. O mandato do governo de Lula conta com mais três anos, em um cenário internacional em transformações, e com o apoio político interno de uma coalizão de governo que conta com preferências de política externa nem sempre iguais. Está aberto o caminho para os analistas de política externa de Lula da Silva.

Referências

- AVILA, Carlos Federico Dominguez; SUPPO, Hugo. Lula da Silva, análise de política externa brasileira e relações internacionais da América Latina: a qualidade da democracia e o meio ambiente em perspectiva, **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 122-134, 2023.
- BOTÃO, Gustavo. Reconfiguração do bloco no poder brasileiro e política externa: o que a burguesia interna quer de Lula? **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 88-99, 2023.
- CASTELLI, Yasmin Lenz Piccoli; OLIVEIRA, Octavio Henrique Alves Costa de. A Economia Política das Relações Brasil-China: uma proposta de análise dos acordos firmados no terceiro governo Lula. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 164-178, 2023.
- CARVALHO, Thales. Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 135-149, 2023.
- FRENKEL, Alejandro; BARCELÓ, Nastasia. El tercer Lula y el retorno de América del Sur en la identidad internacional de Brasil. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 24-39, 2023.
- FRÖHLICH, Matheus Felten; GONÇALVES, Verônica Korber. Navegando pela continuidade e inovação: uma análise dos desafios do terceiro mandato de Lula envolvendo a política migratória. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 73-87, 2023.
- HERMANN, Charles.F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.
- HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. Foreign policy analysis: yesterday, today and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, vol. 39, n.2, 1995, p. 209-238.
- MOURA, Nayanna; MESQUITA, Murilo; RENSI, Julia. Comunicação institucional da política externa: análise das notas à imprensa dos cem primeiros dias de mandato de Lula III. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 40-60, 2023.
- NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Rev. Urug. Cienc. Polít. [online]**. 2019, vol.28, n.1

PIMENTA, Gabriel Fernandes; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. O Brasil e a Guerra na Ucrânia: considerações iniciais sobre o terceiro governo Lula. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 100-112, 2023.

RAMANZINI JR, Haroldo; FARIAS, Rogério. **Análise de Política Externa**. São Paulo: Contexto, 2021.

RESENDE, Isadora Lima. Política externa brasileira para os direitos humanos: o terceiro governo Lula da Silva. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 113-121, 2023.

SARAIVA, Miriam G.; ALBUQUERQUE, Felipe L. Como mudar uma política externa? CEBRI-**Revista: Brazilian Journal of International Affairs**. n. 1, p. 148-166, 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes; REIS, Ana Paula Marino de Sant'Anna. 'O Brasil "voltou": as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 61-72, 2023.

SILVA, André Luiz Reis. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, n. 37, v. 1, p. 143-184, 2015.

SILVA, André Luiz Reis. **Política Externa Brasileira: Qual é o lugar do Brasil no mundo?** São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira; PORTO, Luis Filipe de Souza. A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 150-163, 2023.

ZALAZAR, Marina; GUZMÁN, María Florencia. El retorno de Lula, el retorno de la autonomía mediante diversificación. Un análisis de sus primeros 100 días como presidente. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 12-23, 2023.