

Os redirecionamentos da política externa no novo governo Lula

Paulo Afonso Velasco Júnior

Resumo

A política externa do novo governo Lula tem priorizado o resgate da credibilidade internacional do Brasil, bem como a retomada da projeção do país na cena global. Para tanto, tem havido uma aposta na participação do presidente em reuniões de cúpula e encontros bilaterais de alto nível com grandes lideranças globais. É marcante também o desafio do Brasil de equilibrar-se em um mundo marcado por divisões e disputas cada vez mais agudas e profundas, em muito agravadas pelo contexto da guerra na Ucrânia. Do ponto de vista temático, há grandes semelhanças com as ênfases promovidas durante os mandatos do presidente nos anos 2000, especialmente o combate à fome e à pobreza e a construção de uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica. Tem sido notável, outrossim, o foco na temática ambiental e no desenvolvimento sustentável, considerando-se os sérios problemas enfrentados pelo Brasil em questões como o desmatamento amazônico e de outros biomas, que em muito constroem a imagem internacional do país.

Abstract

The foreign policy of the new Lula administration has prioritized the recovery of Brazil's international credibility, as well as the resumption of the country's projection on the global stage. To this end, there has been a

focus on the president's participation in summit meetings and high-level bilateral meetings with major global leaders. Brazil's challenge to balance itself in a world marked by increasingly sharp and deep divisions and disputes, which have been aggravated by the war in Ukraine, is also noteworthy. From a thematic point of view, there are great similarities with the emphases promoted during the president's terms in office in the 2000s, especially the fight against hunger and poverty and the construction of a fairer and less asymmetrical international order. There has also been a notable focus on the environment and sustainable development, given the serious problems Brazil faces with issues such as deforestation in the Amazon and other biomes, which are very damaging to the country's international image.

Introdução

Em seu discurso logo após a confirmação da vitória nas urnas, o presidente Lula da Silva afirmou que o mundo estava com saudades do Brasil. De fato, ao longo de toda a última década o Brasil revelou um perfil mais tímido e acanhado na cena internacional, reflexo das instabilidades políticas e econômicas domésticas, mas também do relativo desinteresse ou descaso de seus governantes pela política externa.

Com o governo Bolsonaro, ainda pior, percebeu-se um país à deriva nos espaços internacionais, assumindo posturas erráticas e incompatíveis com suas melhores tradições diplomáticas. Foi desastroso ver o Itamaraty ficar por mais de dois anos sob o comando de liderança permeável a histrionismos ideológicos e entusiasta de agendas conspiratórias contra um suposto globalismo hostil aos valores ocidentais e cristãos. De fato, diversas posições assumidas pelo Brasil no plano internacional, bem como ações domésticas levadas a cabo pelo governo Bolsonaro tiveram impacto muito nocivo sobre a imagem do país. O negacionismo climático, a indiferença em face do desmatamento amazônico, a irresponsabilidade no enfrentamento da pandemia e a adoção de um viés extremamente conservador no Conselho de Diretos

Humanos da ONU, com o apoio a visões anacrônicas sobre a família e a postura defensiva em agendas como orientação sexual, identidade de gênero e direitos sexuais e reprodutivos, são apenas alguns dos exemplos de atitudes que chacoalharam a tradicional legitimidade e credibilidade do país no exterior.

Foi lamentável ver, outrossim, o país apequenar-se em posições alinhadas com os excessos do então presidente dos EUA Donald Trump, seja nas críticas infundadas ao multilateralismo e às organizações internacionais, seja na renúncia ao tradicional universalismo das nossas relações externas. O Brasil apostou por um obscurantismo diplomático que nos afastou de parceiros tradicionais da América Latina, como a Argentina, e acabou por nos conduzir à condição de pária internacional, notadamente na agenda ambiental onde voltamos a ser tachados de vilões.

Assim, dentre os diversos desafios que se apresentam para o novo governo Lula, cabe reconstruir uma política externa que foi deixada em frangalhos, bem como recuperar a credibilidade internacional minada após embates infrutíferos e irresponsáveis com lideranças internacionais como o presidente francês Emmanuel Macron, além dos já citados discursos negacionistas acerca da crise climática e da pandemia.

Neste primeiro ano de governo, o presidente Lula tem encontrado, contudo, uma dinâmica doméstica e internacional muito mais adversa do que aquela de 2003, quando assumiu o Planalto pela primeira vez. Internamente, em paralelo à aguda divisão e polarização da sociedade demonstrada nas urnas, têm sido marcantes as dificuldades para formar uma base sólida e confiável no parlamento, com algumas derrotas em votações importantes. Na dimensão externa, a guerra da Ucrânia, combinada com uma inflação global elevada e a ameaça de uma recessão nos EUA e em parte da Europa, além da desaceleração econômica da China, em nada têm a ver com os ventos positivos que sopraram nos anos 2000, marcados pela ascensão do sul-global e pelo boom das commodities puxados pelo crescimento chinês.

Apesar das dificuldades conjunturais evidentes, percebe-se uma política externa compatível com os pilares e tradições consolidados ao lon-

go de décadas e ávida por devolver o Brasil a uma posição de destaque e proeminência na região e no mundo. O país tem buscado reassumir um lugar à mesa, ao lado de grandes potências do Norte e do Sul global, para lidar com os desafios climáticos, bem como com as mazelas provocadas pela pobreza e pela fome. São poucos os Estados no mundo com capacidade de dialogar de forma estreita e profícua com Rússia e Ucrânia, Israel e Palestina, Estados Unidos e Irã, mas o Brasil de Lula já o fez no passado e tem tentado reproduzir a mesma prática.

Os desafios da conjuntura atual

O ano de 2022 ficará marcado pela guerra na Ucrânia, que ainda parece longe do fim, mas também por um conjunto amplo de crises que revelam um cenário bastante sombrio para a política internacional. A crise climática, por exemplo, segue seu curso impiedosamente, enquanto os países mantêm uma absoluta falta de ambição em eliminar o uso de combustíveis fósseis, principal fonte de emissão de gases de efeito estufa. Nesse contexto, eventos extremos seguem se sucedendo, cobrando milhares de vidas e deixando dramáticos rastros de destruição pelo mundo.

Em paralelo, na questão energética, verifica-se também uma crise, provocada pelo custo crescente dos hidrocarbonetos na esteira do conflito ucraniano, o que contribuiu para o surto inflacionário que ameaçou e ainda ameaça parte da economia global, com as maiores taxas dos últimos quarenta anos em boa parte dos países desenvolvidos.

O mundo também se viu às voltas com uma crise alimentar severa, agravada pela guerra na Ucrânia e as restrições às exportações de grãos russos e ucranianos. Ademais, a elevação nos custos de fertilizantes gerada pelo conflito também pressiona o preço dos alimentos e produtos agrícolas mundo afora, constituindo mais um fator para o avanço da inflação global. A fome crônica torna ainda mais complexas as crises humanitárias que continuam a ameaçar a sobrevivência de milhões de pessoas em zonas de conflito espalhadas pelo planeta, como Congo ou Etiópia, ou áreas marcadas por perseguições e atrocidades, como

Mianmar e Afeganistão. O número de migrantes forçados e refugiados ao longo do ano foi alarmante, inclusive pelos milhões de ucranianos que foram obrigados a deixar suas casas e o país logo no início da ofensiva russa.

Para a América Latina, o ano de 2022 tampouco deixará saudades, revelando um cenário marcado por graves instabilidades políticas e econômicas que mais uma vez convulsionaram a região. A Venezuela segue à deriva sob o governo despótico de Maduro, apesar de acenos vindos dos Estados Unidos e da União Europeia que cobiçam o petróleo do país caribenho em meio à disparada no preço dos combustíveis no mundo. Nayib Bukele deu continuidade à sua aventura autoritária em El Salvador e o Peru manteve a rotina de derrubar (ou prender) os presidentes ao sabor dos caprichos do Parlamento. A Argentina de Alberto Fernández terminou o ano como campeã mundial de futebol, mas com uma inflação que ronda os 100% anuais e uma crise socioeconômica perene sem solução à vista.

Nesse contexto desafiador na região e no mundo, o Brasil continuou ocupando um papel marginal na política internacional durante o último ano da gestão Bolsonaro, tachado de pária ambiental e ignorado pelas principais lideranças globais. Não é um acaso, portanto, que o novo presidente Lula tenha reativado a sua conhecida diplomacia presidencial, tendo passado cerca de 20% do tempo em viagens ao exterior com o propósito de resgatar o diálogo com grandes lideranças, bem como a presença do país como *player* ativo e destacado em agendas variadas como a questão ambiental e climática, mas também a construção de uma nova arquitetura financeira global, o combate à pobreza e às desigualdades, a busca pelo desenvolvimento integral dos povos e o relançamento e reforço da integração latino-americana e sul-americana.

A busca por um equilíbrio difícil

No capítulo da guerra na Ucrânia, o Brasil opta por uma postura mais equilibrada em favor da busca por uma solução negociada,

embora tenha condenado a invasão russa, por considerá-la contrária ao direito internacional e atentatória contra os princípios de soberania, não intervenção e integridade territorial. Assim, a diplomacia brasileira tem resistido às pressões de parceiros europeus e dos Estados Unidos para o envio de armamento à Ucrânia, bem como mantém-se distante da política de sanções e isolamento da Rússia. O novo governo Lula tem insistido, inclusive, na necessidade de se atuar em favor de uma “paz abrangente, justa, e duradoura”, com a possível mediação do país ao lado de outros como México, Índia, África do Sul e Emirados Árabes.

O Brasil tem, de fato, larga tradição em defesa da paz e da solução pacífica de controvérsias, desempenhando papel relevante na mediação de conflitos, mas essencialmente no espaço latino-americano. Uma disputa entre Rússia e Ucrânia parece extrapolar as capacidades do país, até por ocorrer em geografia distante da nossa influência e protagonismo, algo semelhante ao que se dá na questão israelo-palestina, onde também já nos colocamos diversas vezes como potenciais mediadores, sobretudo nos primeiros mandatos do presidente Lula nos anos 2000, mas nunca tivemos qualquer incidência maior. De qualquer forma e apesar de todas as dificuldades, vale o esforço em favor da criação de espaços de diálogo e entendimento entre as partes beligerantes, além de o Brasil ter boas relações com ambos os lados.

Para além da estrita questão da guerra, o Brasil de Lula não tem interesse em escolher um lado na disputa global que se aprofunda entre Estados Unidos e China. Na verdade, as melhores tradições diplomáticas do país apontam para a necessidade de se buscar uma relação de confiança com ambos os lados, sem alinhamentos automáticos a quem quer que seja. Os Estados Unidos de Biden podem ser muito úteis para o Brasil na defesa da democracia, especialmente nos tempos sombrios que correm de extremismo político em ambos os países, e também na agenda ambiental, onde os norte-americanos se comprometeram a participar do Fundo Amazônia durante a visita de Lula a Washington em fevereiro de 2023.

A China, por sua vez, é o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009 e mostra-se muito relevante em investimentos e financiamentos para a economia brasileira. Ademais, compartilha com o governo Lula o interesse em construir uma ordem internacional mais justa e inclusiva, onde haja maior voz e participação dos países do sul global. Foros como o BRICS e a ênfase na cooperação sul-sul voltam a ganhar maior relevância com o novo governo brasileiro e têm na China um natural aliado. A viagem de Lula a Beijing em abril de 2023, aliás, teve uma agenda e alcance muito mais amplos do que a realizada aos Estados Unidos, além de contar com uma comitiva maior, com amplo número de ministros e autoridades, bem como de empresários interessados em aprofundar negócios e identificar oportunidades no mercado chinês.

A administração Lula revela pragmatismo em um mundo crescentemente pós-ocidental, consciente de que o Brasil não pode renunciar às parcerias com países como China e Rússia, mesmo que haja divergências agudas em valores e princípios. Ao mesmo tempo, é imperativo conseguir preservar as parcerias tradicionais com o norte global, mas sem subordinação ou subserviência. O governo atual parece saber bem que esse é o único caminho possível para um país sem excedentes de poder como o Brasil e historicamente assentado no compromisso com uma inserção internacional universalista.

A diplomacia presidencial e seus riscos

Em maio, o presidente brasileiro participou da cúpula do G7 em Hiroshima, foro no qual era figura frequente durante os anos 2000 em um contexto marcado pelo aumento da envergadura internacional brasileira e por maior influência dos países do Sul global. Desta vez, o contexto mostrava-se muito mais desafiador, a começar pela maior complexidade de um mundo marcado pelas disputas entre China e Estados Unidos e pela dramática guerra na Ucrânia.

Coube ao líder brasileiro aproveitar-se da vitrine do G7 para revelar ao mundo um ativo engajamento em pautas como a defesa do meio am-

biente e o compromisso com a agenda do desenvolvimento e do combate à pobreza, além de pressionar pela democratização dos foros multilaterais, especialmente a reforma do Conselho de Segurança, causa antiga e tradicional para a diplomacia brasileira. De última hora, contudo, o comparecimento surpresa do presidente Zelensky causou certo mal-estar na delegação brasileira, que subitamente se viu pressionada por um encontro entre Lula e o líder ucraniano. Por fim, alegando-se incompatibilidade de agendas, não houve a conversa entre os presidentes e ficou a nítida sensação de certa má vontade em viabilizar a reunião bilateral.

Havia, no entanto, em Hiroshima outros países emergentes convidados para a cúpula e que também divergem das posições ocidentais na guerra, como a Índia e a Indonésia. Diferentemente da postura do presidente brasileiro, contudo, Joko Widodo, presidente da Indonésia, e Narendra Modi, primeiro-ministro indiano, mantiveram encontros bilaterais com Zelensky durante a Cúpula do G7. Assim, foi visível o isolamento do presidente brasileiro no tema e o saldo do “não encontro” entre Lula e Zelensky foi o encolhimento das possibilidades de o Brasil ocupar um papel mais assertivo na busca por uma solução negociada para o conflito. O sonho de ganharmos protagonismo atuando como mediadores em um grupo pela paz ficou mais distante depois de Hiroshima.

Em maio, chamou a atenção também o encontro em Brasília entre Lula e o presidente venezuelano Nicolás Maduro, até bem pouco tempo proibido de ingressar em território brasileiro. Na conversa entre ambos, Lula não se limitou a defender o governo Maduro e sua suposta legitimidade democrática, mas afirmou que os adversários ‘terão que pedir desculpas pelo estrago’ causado no país vizinho. A narrativa reforça a impressão de que as agruras e o caos instalados na Venezuela explicam-se exclusivamente pela ingerência externa e pelas sanções norte-americanas contra o país, como se não houvesse a incidência de outras variáveis preocupantes como a deterioração das franquias democráticas com ativa perseguição aos opositores e desmandos desastrosos na gestão macroeconômica do país.

Importa reconhecer, portanto, que no afã de ganhar protagonismo e visibilidade internacional, Lula vem combinando importantes e necessários encontros presidenciais com declarações controversas e narrativas temerárias que elevam os riscos para um país que, conforme já afirmado, não tem excedentes de poder e precisa se equilibrar entre velhos aliados ocidentais e estratégicos parceiros do Sul global.

A aposta pela região

Nos anos 2000, em um cenário marcado pela chamada “onda rosa”, com as agendas sociais domésticas e a ênfase em políticas redistributivas dos governos progressistas transbordando para a esfera integradora, abriu-se espaço para um regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007) representado pela Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), lançada em 2004 na III Cúpula Sul-Americana realizada em Cusco e posteriormente na própria União de Nações Sul-americanas.

Assim, desde o início dos anos 2000, houve uma mudança no perfil de regionalismo¹ defendido pelo Brasil para a América do Sul, apoiando-se a configuração de um espaço regional gerador de prosperidade, bem-estar e justiça social, para o qual convergem os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento e se reforçam mutuamente. Tudo isso também ajudaria a legitimar o país na região, mostrando-se muito mais comprometido com agendas de integração que, indo além do livre comércio, contribuiriam para o desenvolvimento integral dos povos e para a redução das assimetrias econômicas entre vizinhos.

Importante reconhecer, por fim, que a UNASUL atravessou período de ocaso na segunda metade dos anos 2010, sobretudo pela chegada ao poder de governos com inclinações ideológicas distintas que em pouco convergiam com a lógica de um regionalismo pós-hegemônico. Assim,

1 Diferentemente do regionalismo aberto (CEPAL, 1994) que prevaleceu nos anos 1990, nos anos 2000 adota-se um regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007) ou pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), com agenda plural e multidimensional de integração, indo muito além da dimensão estritamente comercial.

houve falta de coesão no enfrentamento da crise venezuelana e também na escolha de um novo secretário-geral após a saída de Ernesto Samper em 2017, fatores que culminaram na retirada temporária de seis membros em 2018 e que acabou sendo definitiva em 2019, com a denúncia do Tratado de Brasília.

Em paralelo, foi lançado o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), sob a liderança de Chile e Colômbia em 2019, mas sem a mesma representatividade ou envergadura institucional. Desde 2020 até o recente anúncio das voltas de Argentina e Brasil, a UNASUL ficou paralisada, contando, em tese, com a participação de apenas Venezuela, Bolívia, Guiana e Suriname.

A importância do esforço de resgate da UNASUL pelo Brasil pode ser reconhecida a partir da observância do próprio Tratado de Brasília de 2008, seu documento constitutivo, que se compromete em “avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos”. É evidente que a aposta da UNASUL pela promoção do desenvolvimento integral dos povos sul-americanos mostra-se algo absolutamente coerente com as prioridades do novo governo brasileiro. Até agora, contudo, apesar da importante cúpula realizada em Brasília no final de maio, não houve ainda decisões concretas para a efetiva reativação da velha UNASUL ou para a criação de algum outro espaço de concertação e coordenação representativo em âmbito subregional, mesmo que com menor institucionalização.

A volta dos autonomistas

Durante longo tempo, prevaleceu nos estudos de política externa brasileira a premissa ontológica dos realistas, para quem se assume o reconhecimento do Estado como um ator coeso e autônomo, devendo a política externa, como política de Estado por excelência, ocupar um lugar especial, distante das sociedades nacionais, impermeável a conflitos ou divisões internas. Só assim seria possível buscar o interesse nacional, percebido como sinônimo do interesse do Estado. Pode-se aplicar

aqui a oposição weberiana entre política e burocracia, sendo a primeira a arena própria para os interesses em conflito e das facções e a segunda o espaço marcado por uma concepção abrangente de interesse público, buscado a partir de cálculos objetivos, pragmáticos e bem fundamentados (LIMA, 2000).

Conforme afirma Lima (2000), “para os autores realistas, a ‘boa política externa’ é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos ‘verdadeiros estadistas’, intérpretes da vontade nacional, e cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia” (LIMA, 2000, p. 274). A partir dessa percepção consolidou-se a crença na insularidade burocrática do Itamaraty diante das pressões sociais e políticas da nação, necessária para a garantia da política externa como política de Estado e para a preservação das boas práticas e tradições construídas ao longo das décadas.

Mais recentemente, contudo, percebe-se fenômeno importante na política externa brasileira que Dawisson Belém Lopes (2020) tem caracterizado como pós-diplomacia. Trata-se da perda do monopólio do Itamaraty, algo que se mostra compatível com a própria politização e democratização da política externa, bem como sua percepção como política pública. Se por um lado o fenômeno acaba por introduzir novos atores democratizando o processo, por outro, há mais dificuldade na formulação de uma política externa consistente e coerente.

A pós-diplomacia não foi, em absoluto, particularidade do Governo Bolsonaro, mas, segundo Dawisson Belém Lopes (2020), o desgaste causado pela atuação do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo tendeu a aprofundar o fenômeno, abrindo, cada vez mais, as portas para que outros atores atuassem na política externa. Uma das fontes de tais desgastes teria sido o discurso antiglobalista e a adesão automática à pauta dos Estados Unidos de Trump nos primeiros dois anos de governo, tendo causado desconfiças e atritos com importantes parceiros comerciais e políticos do Brasil, como a China e Argentina.

É também importante reconhecer que os grupos que tradicionalmente ocupavam os principais espaços na tomada de decisões em po-

lítica externa dentro do Itamaraty, autonomistas e institucionalistas pragmáticos (PINHEIRO, 2000), não se viram bem representados pelo presidente Jair Bolsonaro. De fato, de um lado, os autonomistas são partidários das crenças de autonomia, universalismo e aumento da projeção brasileira na agenda internacional, aproximando-se da perspectiva desenvolvimentista em temas econômicos, enquanto buscam a associação com outros países considerados emergentes e com características similares ao Brasil na esfera político-estratégica (SARAIVA, 2010), algo que praticamente em nada convergia com as preferências de política externa de Bolsonaro. De outro lado, os institucionalistas pragmáticos defendem um processo de “liberalização condicionada” (SARAIVA, 2010), algo que pouco tinha a ver com as ideias ultraliberais de Paulo Guedes, e priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, com grande ativismo nos foros multilaterais, algo que também vai de encontro às duras críticas de Bolsonaro às agendas da ONU e ao multilateralismo.

De certa forma, o período Bolsonaro abriu espaço para o surgimento de um terceiro grupo até então não mapeado, representante de um espírito conservador, alinhado com as crenças do presidente, notadamente na defesa de uma visão tradicional de família e no rechaço a temas como orientação sexual e identidade de gênero nas agendas do Brasil em foros multilaterais. Além do próprio chanceler nos primeiros anos de governo, tiveram destaque dentro desse novo grupo embaixadores em postos-chave como Nestor Foster, representante do país em Washington, Maria Nazareth Farani Azevêdo, embaixadora do Brasil na ONU em Genebra, e Luiz Fernando Serra, embaixador do Brasil em Paris.

Miriam Saraiva e Álvaro Vicente Costa e Silva (2019) reconhecem que a política externa do governo Bolsonaro pode ser caracterizada, na tipologia criada por Hermann e Hermann (1989) – líder predominante, grupo ou múltiplos atores autônomos – como um caso de política externa fruto da atuação de múltiplos atores autônomos. Teria havido, na visão dos autores, de um lado, a atuação de elementos com forte viés

ideológico e, de outro, agentes com visão mais pragmática, resultando constantemente em fricção.

Na ala ideológica, encaixariam-se membros do governo fortemente influenciados pelas ideias do já falecido escritor Olavo de Carvalho, como o Assessor para Assuntos Internacionais da Presidência Filipe Martins² e o próprio Ministro das Relações Exteriores entre 2019 e 2021, Ernesto Araújo. O terceiro filho do Presidente, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, também apresentou grande atividade na ala ideológica. Este grupo dizia-se antiglobalista e propalava a necessidade de o Brasil possuir uma intensa relação com os Estados Unidos da América e com o resto do chamado Ocidente cristão.

A segunda ala, de cunho pragmático (SARAIVA; SILVA, 2019), buscou reduzir os danos causados pela ala ideológica com parceiros comerciais relevantes, como a China, bem como trabalhar de forma constante para buscar incrementar as relações comerciais. Um exemplo eloquente de personagem ligado à referida ala foi a então Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, que buscou, com sucesso, um incremento do comércio entre Brasil e China em *commodities* provenientes do agronegócio. Da mesma forma, a ala pragmática soube agir para impedir a consecução da ideia de transferir a embaixada do Brasil em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, copiada dos Estados Unidos de Donald Trump, e que poderia trazer prejuízos importantes para o comércio do Brasil com o mundo árabe, mercado de destaque para as exportações brasileiras, notadamente grãos e carnes.

A volta do presidente Lula da Silva à presidência em janeiro de 2023 naturalmente significou um rearranjo das forças em disputa nas

2 Filipe Martins descreveu da seguinte forma o Globalismo, em postagem veiculada na sua conta do Twitter em 30 de dezembro de 2018: “O *globalismo quer destruir a nação para favorecer os interesses políticos de uma elite transnacional ou pós-nacional, para acorrentar o pensamento humano, para privar o homem da liberdade e do senso de propósito. Esse é o projeto contra o qual o Brasil está sendo chamado a lutar*”. (<https://twitter.com/filgmartin/status/1079342814352293888> – Acessado em 04/08/2023)

agendas de política externa, com a aparente prevalência dos autonomistas, conforme já tinha ocorrido durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016. É fato notório, inclusive, na semelhança com esse período, a presença não apenas do próprio presidente Lula, sempre muito ativo em temas internacionais e engajado em assertiva diplomacia presidencial, mas também do embaixador Celso Amorim, chanceler durante todos os oitos anos de governo Lula, agora como Assessor Especial da Presidência para assuntos internacionais, e do embaixador Mauro Vieira, que já tinha sido ministro de Relações Exteriores no final do governo Dilma Rousseff e agora volta ao cargo. Assim, a velha sintonia entre o presidente e o embaixador Celso Amorim volta a influenciar os rumos da política externa do país, dentro do que Christopher Hill (2016) caracterizou como *foreign policy executive*³.

É notável ao longo destes meses de governo a retomada de conceitos que serviram de base para a inserção internacional do Brasil nos anos 2000, notadamente a ênfase no desenvolvimento e no combate à pobreza; o reforço das relações sul-sul e a máxima atenção a coalizões como o BRICS; a aposta por espaços de coordenação subregional como a CELAC; e a busca por um ativo engajamento com o multilateralismo e suas agendas, inclusive com a tradicional defesa da democratização e reforma de foros como o Conselho de Segurança da ONU.

Some-se a esses pontos, a reativação do universalismo, caracterizado pela capacidade e empenho em relacionar-se com países de todas as regiões e os mais variados perfis, mesmo aqueles que em pouco coincidem ou combinam com os valores e princípios que definem a identidade internacional do Brasil. Dentro dessa lógica, o país deve se relacionar ativamente com democracias ou ditaduras, países de tradição judaico-

3 O termo executiva de política externa (*foreign policy executive*) é utilizado por Christopher Hill para caracterizar a principal instância do processo decisório em política externa de um país. Ela é composta, essencialmente, pelo chefe de governo e pelo Ministro das Relações Exteriores, mas pode ser estendida de acordo com a área de interesse, podendo ser composta por outros atores incluídos na burocracia estatal (HILL, 2016, p. 62-63).

cristã ou de qualquer outra religião, ocidentais ou não-ocidentais, liberais ou anti-liberais, sem qualquer constrangimento. É sintomático dessa prática o fato de o presidente ter incluído em suas viagens do primeiro semestre de 2023 países da Europa, Ásia do Leste, Oriente Médio, África, América do Norte e América do Sul.

Não obstante naturais semelhanças práticas, conceituais e ideológicas com os primeiros mandatos do presidente Lula da Silva nos anos 2000, é natural que iniciativas marcantes naquela época não tenham mais como ser reproduzidas no contexto atual. Um bom exemplo diz respeito ao ativo uso do BNDES para incentivar a projeção e competitividade de empresas brasileiras no exterior, notadamente empreiteiras como a Odebrecht, algo impensável após os escândalos de corrupção que assolaram o país na década passada e culminaram na Operação Lava-Jato.

Para melhor fundamentar a reorientação na política externa do país, mostra-se útil a contribuição de Charles Hermann (1990), que entende ser comum a existência de mudanças em política externa em contextos de ruptura e transição na política doméstica. O autor afirma que *“competing political leaders and theirs supporters use a foreign policy position to differentiate themselves from opponents. If those out of power succeed, then the foreign policy changes”* (HERMANN, 1990, p. 7).

O autor identifica quatro fontes possíveis para mudanças: a) líder (leader driven); b) burocracia (bureaucratic advocacy), c) reestruturação doméstica (domestic restructuring), d) choques externos (external shocks). Considerando essa categorização e buscando eliminar as variáveis que se mostram pouco úteis para analisar a reorientação promovida até aqui pelo novo governo Lula, é possível reconhecer que inexistiram “choques externos” relevantes capazes de influenciar as estratégias de inserção internacional do país. De fato, não ocorreu nenhum evento sistêmico de grande magnitude a ponto de incidir na política externa brasileira, não obstante episódios marcantes, como a continuidade da guerra na Ucrânia e o avanço das disputas entre China e Estados Unidos. (HERMANN, 1990).

Da mesma forma, apesar do distinto perfil das forças políticas e partidárias que passaram a dar sustentação ao novo governo, seria exagerado reconhecer uma “reestruturação doméstica” que explique qualquer reorientação de política externa. Hermann (1990, p. 12) define essa fonte de mudança como sendo “*the politically relevant segment of society whose support a regime needs to govern and the possibility that this segment of society can become an agent of change*”. De fato, as mudanças percebidas não parecem refletir segmentos sociais, como o empresariado ou a sociedade civil, e, sim, as preferências próprias de integrantes da burocracia estatal e, naturalmente, do presidente Lula, sempre muito atuante e interessado na definição das estratégias de inserção internacional do país.

Em seu clássico estudo sobre mudanças de cursos em política externa, Hermann (1990) argumenta que a transformação é uma qualidade fundamental da política externa, que é um programa projetado por autoridades políticas de uma entidade nacional, para resolver problemas ou perseguir objetivos que envolvam ações governamentais voltadas para o exterior. A mudança em política externa, em sua ótica, pode ser observada no mínimo a partir de quatro grandes eixos, a saber: mudanças de ajuste, mudança de programa, mudança de objetivos e mudança na orientação internacional.

A *mudança de ajuste* ocorre no nível do esforço (maior ou menor) ou no refinamento de objetivos a serem alcançados. Nesse nível, o que é realizado, como é realizado e os objetivos da política externa não são alterados. A *mudança de programa* consiste em alterações nos métodos ou nos meios pelos quais objetivos ou problemas são resolvidos pela política externa. Enquanto no eixo de ajuste a mudança é mais quantitativa, a mudança de programa é mais qualitativa, porque envolve novos instrumentos para se alcançar os objetivos da política externa, os quais permanecem inalterados. A *mudança de problema ou de objetivos* implica que o problema inicial que direcionava a política externa anterior foi substituído ou deixado para trás. Por seu turno, a *mudança de orientação internacional* seria o mais extremo redirecionamento de uma

política externa, já que implica uma completa reorientação do país perante a ordem mundial, já que passa a assumir um novo papel e novas atividades como ator internacional (HERMANN, 1990, p. 5-6).

Considerando as transformações já percebidas ao longo de todos estes meses de governo Lula, verifica-se que além de mudanças de programa, sobretudo pela retomada da ênfase no multilateralismo como meio ou instrumento para alavancar a projeção internacional do Brasil e contribuir para o resgate de credibilidade, também existem alterações mais profundas, inclusive nos objetivos buscados pela política externa brasileira. De fato, a finalidade do país na cena internacional deixa de ser a consagração de uma ordem compatível com os valores cristãos e ocidentais e tampouco o patrocínio de uma luta contra o globalismo⁴. Na visão do ex-chanceler Ernesto Araújo, o universalismo do Brasil não deveria significar uma adesão à pauta globalista, devendo o país cuidadosamente saber escolher suas alianças, em clara demonstração de preferências por relações bilaterais em detrimento de fóruns multilaterais.

Com Lula no Planalto, o Brasil volta a comprometer-se com a construção de uma ordem mais multipolar, justa e menos desigual, capaz de melhor acolher as demandas e expectativas do sul global. Ademais, conforme já afirmava em 2015 o chanceler Mauro Vieira, "o sistema internacional se caracteriza por uma crescente multipolaridade, que precisa ver-se cada vez mais refletida em um crescente multilateralismo", onde caberia ao Brasil assumir responsabilidades "à altura da sua importância geoestratégica, econômica e política" (VIEIRA, 2015, p. 1). Assim, contrariamente à gestão Bolsonaro, em que o Brasil assumiu um papel mais coadjuvante na cena internacional, e inclusive no espaço subregional latino-americano, preferindo priorizar relações bilaterais com governos afins em termos de crença no antiglobalismo e na prevalência do

4 Ao fim do seu discurso de posse à frente do Itamaraty, o chanceler Ernesto Araújo exorta o Brasil a não permitir ao "globalismo matar a sua alma em nome da competitividade. Não acreditem no que o globalismo diz quando diz que para ter eficiência econômica é preciso sufocar o coração da pátria e não amar a pátria. Não escutem o globalismo quando ele diz que paz significa não lutar"

Ocidente, com Lula o Brasil amplia suas ambições externas, buscando uma maior proeminência e protagonismo globais, resgatando o universalismo de suas relações externas e uma orientação revisionista moderada em favor da consagração de ordem multipolar e representativa, assentada no multilateralismo de reciprocidade.

Daria para especular, até mesmo, sobre possível mudança de orientação internacional, o nível mais profundo das transformações em política externa mapeadas por Hermann (1990), mas seria exagerado. Sobretudo porque, não obstante uma retórica de ruptura profunda assumida pela política externa de Bolsonaro durante a gestão Ernesto Araújo à frente do Itamaraty, e apesar de um alinhamento aos Estados Unidos em 2019 e 2020, período que coincidiu com a gestão Donald Trump na Casa Branca, o Brasil não chegou a se consolidar em posição internacional estritamente compatível com o Ocidente cristão e conservador (nos costumes). De fato, por força da realidade e das necessidades imperativas de uma economia global com a China como nova referência, bem como pela capacidade da diplomacia profissional do país em atenuar os excessos propugnados pelo chanceler e pela ala ideológica do governo, o Brasil nunca chegou a abandonar o diálogo com o Sul global e o mundo não-ocidental, preservando contatos firmes e pragmáticos com o BRICS e outras coalizões de geometria variável com perfil revisionista.

Considerações finais

A reorientação na política externa brasileira ao longo do ano de 2023 mostra-se bastante evidente, sendo visível o resgate de estratégias marcantes como a aposta pelo multilateralismo e o ativo uso da diplomacia presidencial. Da mesma forma, é inegável a ênfase renovada conferida aos espaços subregionais e à integração sul-americana e latino-americana, bem como à temática ambiental e ao desenvolvimento integral dos povos.

A mudança nos meios e objetivos da política externa coincide e explica-se pela alteração nas forças e agentes que orientam e decidem sobre as melhores estratégias de inserção internacional do Brasil e suas finalidades. As óbvias transformações das lideranças no Planalto e no comando do Itamaraty, combinadas com a presença imponente do embaixador Celso Amorim, agora como Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, revela um *foreign policy executive* firme e consistente, apoiado em um Itamaraty onde o grupo dos autonomistas volta a prevalecer. (PINHEIRO, 2000; SARAIVA, 2010).

Ainda é cedo para projetar o alcance ou resultados práticos que advirão da nova política externa em curso, até porque é fundamental reconhecer a existência de diversos constrangimentos domésticos e sistêmicos nada desprezíveis, como as dificuldades para formar uma base sólida no congresso, onde se decide acerca da ratificação de acordos internacionais, e os embates entre Estados Unidos e China, tônica recente de uma ordem marcada por divisões e incertezas, sendo a guerra na Ucrânia apenas um singelo exemplo.

De todo modo, a volta do Brasil às melhores tradições diplomáticas, com a autonomia, o universalismo e o multilateralismo como pilares, bem como a disposição em assumir maiores responsabilidades regionais e globais em favor de uma ordem mais justa e menos assimétrica, capaz de refletir anseios e expectativas de um número mais representativo de Estados, já é uma boa notícia.

Referências

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. Vol.34 n.1, p. 3-21,1990.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**. v. 33, n..4, p. 361-387, 1989.

HILL, Christopher. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**: second edition. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v.22 n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rj, p.265-303, jul./dez. 2000.

LOPES, Dawisson Belém. De-westernization, Democratization, Disconnection: The Emergence of Brazil's Post-Diplomatic Foreign Policy. **Global Affairs**, v. 6, p. 167-184, 2020.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v.22, nº 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

RIGGIROZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZI, P.; TUSSIE, D (eds). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Springer. 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Diplomacia Brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, no 1, p. 47 e 48, jan-jun de 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente C.. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Revista de Relações Internacionais**, n. 64, dezembro, p. 117-137, 2019.

VEIGA, Pedro da Motta e RIOS, Sandra P. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul**: Origens, iniciativas e Dilemas. Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

VIEIRA, Mauro. **Discurso do Ministro Mauro Vieira em Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. 24/03/2015. 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-2015-2016/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-mauro-vieira-em-audiencia-publica-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-24-de-marco-de-2015>. Acesso em 05/08/2023.

Paulo Afonso Velasco Júnior · Professor adjunto de Política Internacional e docente no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-Uerj).