

A política externa de Lula 3.0 além do horizonte

Monica Hirst

*“Eu quase que nada não sei mas desconfio de muita coisa”,
Guimarães Rosa, Grande Sertão Veredas*

Resumo

Este texto pretende realizar um sobrevoo abrangente, porém não exaustivo da política externa brasileira durante os primeiros 100 dias do governo Lula 3.0. De uma maneira geral, a colocação em funcionamento das engrenagens do fazer diplomático foi estimulada pelo ativismo internacional do presidente ancorada na ideia de que o Brasil voltou.

A inauguração do governo de Lula 3.0 significou uma virada de página que permitisse reverter o isolamento e o desrespeito internacional e regional que macularam a presença do país nos últimos quatro anos. Foram restabelecidos posturas e princípios de convivência no âmbito externo respeitadas por décadas e fiéis em alguns casos aos ditames constitucionais. Ao mesmo tempo que se abandonavam posicionamentos que tornaram o país uma caixa de ressonância dos ideais da extrema direita internacional, retomou a valorização da paz, dos direitos humanos, do desenvolvimento e da integração regional.

Abstract

This text is intended to provide a comprehensive, but not exhaustive, overview of Brazilian foreign policy during the first 100 days of the Lula

3.0 administration. Generally speaking, the gears of diplomatic action were set in motion by the president's international activism anchored in the idea that Brazil is back.

The inauguration of the Lula 3.0 government signified a turning of the page that would reverse the isolation and international and regional discredit that had tarnished the country's presence over the last four years. Stances and principles of coexistence in the foreign sphere that had been respected for decades and, in some cases, faithful to constitutional dictates, were reestablished. At the same time, positions that turned the country into a sounding board for the ideals of the international extreme right were abandoned, and the country returned to valuing peace, human rights, development, and regional integration.

A pré-transição

A política externa tornou-se uma área de atuação essencial do terceiro governo de Lula da Silva antes mesmo da assunção presidencial. Sua importância foi determinada primeiramente pelo lugar inédito que o relacionamento externo do país ocupou no rol de questões que integraram os pontos de avaliação da presidência de Jair Bolsonaro por grande parte da mídia brasileira. Ao longo do biênio 2020-22, o isolamento internacional do Brasil passou a ser assinalado como um indicador de mau desempenho governamental que se somava aos danos causados por uma negligente política de saúde pública para enfrentar a Covid-19, responsável pela perda de centenas de milhares de vidas de brasileiros, e a grave crise social que trouxe consigo o retorno da fome ao país.

Em segundo lugar, esta importância se deveu ao próprio desenrolar do processo político interno no qual a defesa da democracia brasileira atravessou as fronteiras nacionais. O marco de incertezas, transmitido desde os círculos de poder em Brasília durante os últimos meses da presidência de Jair Bolsonaro foi magnificado por suas insistentes ameaças de quebra da institucionalidade democrática. O maior campo de gravi-

tação de tensões se instalou na convivência entre os três poderes, com fortes colisões entre o Executivo e o Judiciário, com especial menção ao Supremo Tribunal Federal. Neste quadro, o mais incisivo instrumento de intimidação do Palácio do Planalto passou a ser a possibilidade de reversão da ordem constitucional por meio de um golpe militar. Frente a este cenário, Lula da Silva e seus mais diretos colaboradores buscaram assegurar apoio e imediato reconhecimento externo, com menção especial ao governo norte-americano e a União Europeia, caso sua vitória fosse confirmada pelas urnas em 30 de outubro. Após ter recusado a observação internacional para monitorar o processo eleitoral, e de forma inusitada, o país deixava transparecer ao mundo uma fragilização de seu Estado de Direito, acossado por forças anti-democráticas que reproduziam práticas da extrema direita internacional. Gerou-se uma articulação entre a política interna brasileira e os cenários externos nos quais sistemas democráticos corriam riscos de ruptura e esgarçamento institucional. Este nexo implicou uma exposição política internacional sem precedentes para o país.

Remonte, reconstrução e abertura de novas avenidas

A política externa integrou o conjunto de políticas públicas brevemente analisadas e projetadas pelo grupo de profissionais responsáveis pela transição da gestão governamental que preparou o desembarcar do governo de Lula em primeiro de janeiro de 2023. Neste caso, o esforço de reconstrução se traduziu num conjunto de medidas que permitisse reverter o isolamento e o desprestígio internacional e regional que macularam a presença do país nos últimos quatro anos. Foram previstos dez grandes passos para os primeiros 100 dias de governo¹. Estes se dariam: i) no âmbito regional, o regresso à Unasul e CELAC, a

1 Comissão de Transição Governamental, “Grupo Técnico de Relações Exteriores”. Produto 2. Relatório Final. Comissão de Transição Governamental 2022. Brasília, dezembro 2022.

organização da cúpula dos países Amazônicos e a normalização das relações com a Venezuela; ii) na governança global, a preparação da presidência do Brasil no G20 em 2024, a volta ao pacto global para migrações, ao que se articula também a revisão dos critérios de concessão de vistos humanitários a haitianos e afegãos, a retirada do Brasil do consenso de Genebra e a retomada da atenção para o relacionamento com os países africanos, iii) no acionar imediato das ações do Itamaraty, a formulação do marco legal para a cooperação técnica brasileira e a reposição de recursos humanos (RRHH) necessários para dar cabo de uma nova política externa.

No plano real, antes de lidar com a questão de RRHH, o MRE deveria afrontar o conjunto de pendências financeiras que levaram o Brasil ao abismo de sua credibilidade junto aos principais organismos multilaterais. Havendo somado uma dívida de cinco bilhões de dólares, o governo brasileiro corria o risco de perder o direito a voto no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização Internacional do Trabalho, na Organização Mundial de Comércio e na Organização dos Estados Americanos (OEA).² Enquanto a correção desta situação exigiria certo malabarismo no campo orçamentário federal, tal endividamento não condizia com a importância atribuída ao multilateralismo pelo novo governo e a determinação de recuperação rápida de visibilidade no tabuleiro da alta política mundial. Cabe destacar a atuação do Brasil como membro eletivo no Conselho de Segurança desde janeiro de 2022, que poderia a qualquer momento ter seu poder de voto suspenso em função de sua inadimplência.

A necessidade de recuperação de imagem e sentido de responsabilidade no plano internacional deveria ser acompanhada por um esforço de “resgate” e renovação do Itamaraty como um órgão de excelência do Estado brasileiro. Para tanto urgia romper seu insulamento, ajustar seu

2 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-12/brasil-tem-dívida-de-r-5-bi-com-orgaos-internacionais-diz-transicao>.

funcionamento aos novos tempos em matéria de valores e representatividade e estreitar seus vínculos com o projeto político do novo governo³.

Do ponto de vista substantivo, a virada de página significava a recuperação dos conteúdos da política internacional, o que envolvia restaurar posturas e princípios de convivência no âmbito externo respeitadas por décadas e fiéis em alguns casos aos ditames constitucionais. Ao mesmo tempo que se abandonava posicionamentos que tornaram o país uma caixa de ressonância dos ideais da extrema direita internacional, retomava-se a valorização da paz, dos direitos humanos, do desenvolvimento e da integração regional. Ademais, anunciava-se a adoção de um enfoque inclusivo e representativo da sociedade brasileira na própria concepção da política externa. Neste sentido, foi manifestada já nas atividades do Grupo de Trabalho (GT) dedicado a esta matéria a intenção de dar lugar e voz aos movimentos, organizações e grupos sociais, de gênero e diversidade étnico-racial.

O lugar estelar da diplomacia presidencial

A diplomacia presidencial no governo Lula 3.0 tornou-se tão ou mais central que a dos anos 2003-2010. Em sua experiência anterior, a chegada à presidência implicou importantes distinções com seu antecessor mas não uma diferenciação frontal como a que se estabeleceu com Jair Bolsonaro. Ao mesmo tempo, ergueu-se de forma imediata uma ponte entre sua liderança interna e a projeção internacional e regional de seu retorno à presidência do país. Além de resultar de um extenso reconhecimento político, Lula mostrou um empenho pessoal pela interação com pares externos e com uma ampla rede de organizações e movimentos sociais globais e regionais. Seguindo o exemplo semelhante ao de outros líderes do mundo em desenvolvimento, como Nelson

³ Comissão de Transição Governamental, “Grupo Técnico de Relações Exteriores”. Produto 2. Relatório Final. Comissão de Transição .Governamental 2022.Brasília, Dezembro 2022.pags.10-11

Mandela ou Pepe Mujica, Lula da Silva cultivou desde sua primeira presidência um interesse sistemático pelos temas internacionais.

O retorno de Lula como presidente eleito em 2022 se deu na reunião da COP 27, o que indicou ao mesmo tempo a importância que seu governo outorgou ao tema da mudança climática. Logo, o festejo da posse permitiu ao novo presidente exibir um reconhecimento internacional de seu retorno à presidência do Brasil. Tratando-se do evento com o maior número de autoridades estrangeiras de alto nível no país desde 2016, na ocasião dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, o novo presidente sublinhou uma imagem comprometida com a inclusão e a diversidade étnico-racial.⁴ Mais do que a busca de uma projeção personalizada, a diplomacia presidencial de Lula 3.0 se lança sustentada pela ideia-força de que o Brasil retornou ao cenário mundial trazendo o peso de sua presença e a capacidade de incidência em agendas específicas. O que alguns passaram a chamar a “doutrina Lula” se traduziria na maximização dos atributos brandos de poder com a preocupação principal de que o Brasil assuma um papel construtivo na definição de soluções e encaminhamentos globais.

Criou-se um *modus operandi* no qual a assessoria internacional da presidência, exercida pelo embaixador e ex-chanceler Celso Amorim, seja acompanhada pelo Itamaraty – sob a condução do embaixador Mauro Vieira. O sucesso deste arranjo implica uma interconexão entre iniciativa política e a capacidade de agência. Enquanto o projeto de inserção internacional do país pertence ao âmbito presidencial, sua execução depende da capacidade operacional do MRE. Neste último caso, além das medidas visando garantir um funcionamento interno mais acorde com as orientações do novo governo em temas de direitos multi-raciais e representatividade de gênero, tornou-se imprescindível incorporar à

4 No total estiveram presentes 65 delegações de chefes e vice-chefes de Estado, de Governo e de Poder constituídos, somando-se um grupo numeroso de ministros de negócios estrangeiros e altos representantes de organismos internacionais.

prática diplomática uma dimensão transversal para a inclusão de temas prioritários da política externa.

Transversalidades destacadas

O s campos temáticos apontados no Relatório do GT como os mais afetados pelos retrocessos da política externa do governo foram justamente aqueles que implicam transversalidade em sua formulação e execução: meio ambiente e direitos humanos. Ambos representam campos de atuação que, além de constituírem um espaço decisório interburocrático na administração federal, envolvem um conjunto de atores sociais que incidem sobre a próprias agendas.

Meio Ambiente

O tema da governança ambiental adquiriu centralidade para o novo governo já na etapa da montagem da coalizão pluripartidária que lhe assegurou sustentação política. Este constitui o único item da agenda internacional conduzido por um ministério próprio que deve lidar simultaneamente com complexas ramificações domésticas, especialmente afetadas por um acúmulo de ações nocivas à proteção ambiental nos anos recentes. A veloz presença internacional de Marina da Silva, antes mesmo de sua nomeação como ministra, ao lado de Lula da Silva na reunião da COP 25 indicou um compartilhamento de espaço de comando que aspirava recuperar projeção e capacidade de liderança global. Entre as ações anunciadas nesta direção sublinha-se o compromisso de realização da cúpula de países Amazônicos, a realização no Brasil da COP 30 em 2025 e o foco posto no tema ambiental no reunião do G20 em 2024. Prevê-se uma estreita coordenação de posições entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Itamaraty para lidar com questões sensíveis como o financiamento climático e a utilização do mercado de carbono, estratégicas como a cooperação ambiental sul-sul e intra-amazônica e revisão dos compromissos do Brasil de emissões de

acordo no marco do acordo de Paris, além do tratamento da questão ambiental em diversas agendas bilaterais, especialmente com os Estados Unidos, a União Europeia e alguns de seus membros. Um dos desafios desta coordenação será o de manter um diálogo inclusivo e transparente com os múltiplos grupos e entidades da sociedade civil organizadas que ecoam sistematicamente suas expectativas de protagonismo decisório nestes temas⁵.

Direitos Humanos

A área dos Direitos Humanos ocupou um lugar medular no ideário dominante do governo bolsonarista. Rotulada como “a pauta de costumes”, uma cartilha de valores conservadores foi adotada na gestão de políticas atinentes à diversidade racial e direito das minorias, à igualdade de gênero e a liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero e à liberdade religiosa com inclusão dos sistemas de crença de origem africana. Somou-se ainda a impunidade do governo Bolsonaro frente às práticas violatórias de direitos humanos contra indivíduos, organizações e movimentos comprometidos com o ativismo político em temas ambientais, de defesa dos povos originários e das minorias sociais. Tornou-se sistemática a vinculação da projeção externa destas orientações por meio da diplomacia de direitos humanos nos diferentes espaços multilaterais especializados, com menção especial ao Conselho de Direitos Humanos da ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

Além de um desenho ministerial que refletisse o empenho de reverter estas práticas, foram diversas as medidas do novo governo. No Itamaraty, ações administrativas inovadoras indicaram o propósito de reparar o atraso e superar anacronismos no tratamento da igualdade de

5 Ver por exemplo, <https://www.oc.eco.br/sociedade-pede-a-lula-e-biden-que-se-comprometam-com-o-desmate-zero/>; <https://climainfo.org.br/2022/11/04/ativistas-pedem-que-brasil-seja-candidato-a-sede-da-cop30-em-2025/>

gênero a partir de nomeações de mulheres para os escalões mais altos no Ministério⁶. No plano internacional, o governo Lula indicou sua marca identitária com os novos posicionamentos assumidos no CDH-ONU pelo Ministro Silvio Almeida na 52^a Assembleia do orgão realizada nos primeiros dias de março/2023.

Um cenário mundial adverso, incerto e conflitivo

São notavelmente diferentes os contextos mundiais dos anos iniciais do século XXI quando Lula governou o país primeiramente, e o que se observa na atualidade. Naquele então, a difusão e fluidez do poder internacional constituiram estímulos para poderes emergentes como o Brasil, que se destacou na defesa de uma ordem multipolar inclusiva e um sistema multilateral que lhe assegurasse institucionalidade e sustentação política. O tempo presente revela-se dominado por polarizações geopolíticas e disputas inter-hegemônicas, o que reduz e condicionam a margem de autonomia de países médios do Sul global. Trata-se ourossim de um cenário impregnado por lógicas conflitivas e incertas, no qual as agendas e a capacidade inovadora da governança global perdem espaço e ancoragem institucional.

Adotando uma posição mais prudente que outrora, ao longo de seus primeiros meses de governo, o presidente Lula revestiu, sem abandonar, as visões de questionamento ao internacionalismo liberal que marcaram a política externa dos seus primeiros governos. A convivência com um ambiente carregado de tensões estratégicas e narrativas confrontadas levaram o país a enfatizar a necessidade de preservar a autonomia de suas posturas internacionais.

Neste contexto retomou-se com afinco a defesa do multilateralismo como bandeira da política externa, retomando-se orientações de políti-

6 Informações recentes indicam que enquanto constituam 23% do total de corpo de diplomatas no MRE, apenas 12,2 dos postos de chefia no exterior são ocupadas por mulheres.

ca externa especialmente valorizadas durante os governos anteriores de Lula. Foram ilustrativos a presença construtiva nos diversos âmbitos de governança global e o empenho para assegurar protagonismo na organização do C20 e na presidência do G20. A valorização do BRICS foi imediata; carimbada com a indicação da ex-presidente Dilma Rousseff para a presidência do banco do grupo. Ao mesmo tempo, foram retomados questionamentos as orientações normativas globais que obedecem a lógicas excludentes, que impõem condicionalidades e normalizam a práticas coercitivas. A orientação política do multilateralismo do governo Lula 3.0 também foi explicitada com a suspensão do processo de adesão brasileira à OECD e à ACG da OMC, e a reativação da demanda pela reforma do Sistema ONU, com especial menção ao Conselho de Segurança.

A Paz como leitmotiv

O retorno ao Brasil à cena internacional logo procurou mostrar capacidade de iniciativa e voz própria frente aos temas dominantes da agenda geopolítica mundial. Encontrar-se de saída num assento eleutivo no Conselho de Segurança, em cumprimento do mandato de 2022-23, significou que o novo governo não poderia prescindir da fixação de sua postura frente à guerra na Ucrânia que eclodira no ano anterior. Além da atuação no CS, para o Brasil, a clareza desta postura passou a ser crucial no diálogo com as lideranças políticas fossem do mundo ocidental ou oriental.

Nos primeiros meses de 2023 o governo Lula manteve inalterada a representação diplomática do governo anterior no CS, indicando nuances menores nas posições sobre o conflito. Se preservou o tom moderado nas menções sobre a agressão da Rússia, sempre acompanhadas pela defesa dos princípios do direito internacional a favor da integridade territorial, a soberania do Estados e os custos humanitários da guerra. Em pouco tempo a abordagem do tema nos intercâmbios com os líderes das potências ocidentais tornou-se mais uma fonte de dissintonia do que um terreno de coincidências promissoras. De forma semelhante a outros pa-

res latino-americanos, com menção à Argentina, Colômbia e México, o Brasil recusou os pedidos de Scholz da Alemanha e Joe Biden dos EUA de envio de ajuda militar ao governo ucraniano. A negativa do governo Lula trouxe subjacente uma postura crítica ao belicismo da OTAN, o que logo desencadeou na defesa de uma articulação coletiva que formulasse uma proposta de paz para o conflito. Deixava-se explícito que para o Brasil a guerra constituía a principal ameaça, e não a ação de uma das partes.

Logo, o envolvimento do Brasil na formulação e apresentação da resolução A/S-11/L7S na Assembleia Geral da ONU na ocasião do primeiro ano do conflito em fevereiro de 2023, deixou transparecer certa ambiguidade. A resolução condenava a agressão cometida pela Rússia à Ucrânia, defendia a integridade física deste país e demandava a sua imediata retirada das tropas russas do território ucraniano. Internamente, a atuação brasileira foi considerada por alguns segmentos da esquerda como uma capitulação política ao ocidente. Já o Itamaraty a considerou uma performance diplomática destacável, que valorizava o caminho do diálogo e da negociação para a superação do conflito. Este posicionamento ganhou forma e conteúdo a partir do lançamento pelo presidente Lula da ideia de que fosse constituído um “Clube da Paz”, que reunisse países com capacidade de diálogo com as duas partes na busca de uma solução pacífica.

Lula vem manifestando seu interesse de somar sua proposta a outras iniciativas de pacificação, particularmente a que foi lançada pela China. Tem sido sublinhada a preocupação com a escalada militar do conflito e a urgência de que se produza um cessar-fogo em vista do impacto humanitário na Ucrânia e as consequências econômicas mundiais derivadas do pacote de sanções econômicas aplicadas à Rússia. Este posicionamento tornou-se o ponto central da fala brasileira no Conselho de Segurança sobre o conflito na Ucrânia⁷. Cabe sublinhar que para o governo Lula o

⁷ Ver por exemplo: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N23/078/79/PDF/N2307879.pdf?OpenElement>

apelo à paz mundial encontra eco no plano doméstico em seu empenho de pacificação interna e defesa de uma democracia inclusiva.

No âmbito externo, entretanto, esta e outras iniciativas que se seguiram, como as da China e da Índia, foram desconsideradas tanto pelos Estados Unidos e seus sócios da OTAN como pelo presidente ucraniano. Para estes, a instalação de um processo de paz anteciparia o resultado das disputas geopolíticas em jogo e representaria um desfecho favorável ao governo Putin. Não obstante, tornou-se visível o esforço por manter um canal de diálogo com Moscou, sublinhado primeiro com a visita do Celso Amorim à Rússia e posteriormente com a do chanceler Sergey Lavrov ao Brasil. Ao mesmo tempo, a posição do Brasil vem estabelecendo pontos de diálogo com os esforços de diferenciação e não envolvimento que prevalecem no âmbito do Sul global. Repetindo uma postura já manifestada no passado, a diplomacia brasileira mostra inclinação por identificar linhas de ação solidárias e cooperativas com o Sul evitando, entretanto, assumir compromissos que possam cercear sua autonomia política.

Os bilateralismos da alta política

O périplo internacional de Lula previsto para os seus primeiros 100 dias de governo tanto explicita a importância de vínculos bilaterais como indicou suas densidades específicas. O conteúdo das agendas das visitas presidenciais a Washington e a Beijing, programadas nesta ordem, atendeu à necessidade do mandatário de estabelecer um canal de comunicação com os líderes das principais potências mundiais e ao mesmo sublinhar sua intenção de evitar que o Brasil se deixasse levar pelas tensões inter-hegemônicas sino-americanas que dominam a cena internacional.

Estados Unidos

Apesar de ter durado apenas 48 horas a visita de Lula aos Estados Unidos em fevereiro/2023 cumpriu o objetivo de instalar uma dimensão inter pre-

sidencial entre os dois mandatários. Certamente, este foi o encontro bilateral a envolver maiores suscetibilidades domésticas, tendo em vista as suspeitas do PT e aliados. Neste caso, mantinha-se a percepção de que Washington teve sua cota de responsabilidade nas ações que afastaram o PT do poder, seja a destituição da presidente Dilma Rousseff em 2016 ou a prisão do próprio Lula em 2018. Para além das cordialidades recíprocas, o encontro Lula-Biden deixou claro a natureza segmentada, parcial e desigual a ser esperado deste bilateralismo no futuro próximo. Ambos os mandatários foram enfáticos quanto aos temores que compartem frente às ameaças provenientes dos grupos e lideranças da extrema direita nacional e internacional. O foco posto sobre receios esteve permeado pela associação entre os fatos ocorridos em Washington em 6 de janeiro de 2021 e os de Brasília em 8 de janeiro de 2023⁸. Também ficou claro que esta sintonia não implica sua extração para o plano da política internacional que significaria uma política externa alinhada a Washington. O segundo ponto convergente sublinhado no diálogo bilateral se referiu à questão ambiental. Neste caso, palavras que indicavam sintonia de perspectivas não foram traduzidas em ações contundentes por parte da Casa Branca. Manteve-se no plano das intenções, transferindo-se a decisão para o Capitólio o compromisso assumido desde os primeiros contatos entre o enviado especial dos EUA para o Clima, John Kerry e Marina da Silva de que os EUA participariam de forma robusta do Fundo Amazônia.

Um dos desafios da política externa do governo Lula será o de reequacionar o sentido político do relacionamento com o governo norte-americano. Ao mesmo tempo em que coincidências políticas de condenação à extrema direita constituam um fator de aproximação entre a Casa Branca e o Planalto, as condições inamovíveis de assimetria deste vínculo poderão levar a uma aproximação escorregadia e de expectativas frustradas. Um dos traços da política externa brasileira durante os anos do primeiro e segundo mandatos de Lula foi a perda de centralidade do vínculo com os Estados Unidos. Logo, a retomada de um vínculo

8 <https://press.un.org/en/2023/sc15233.doc.htm>

subordinado e plenamente alinhado a Washington nos anos 2016-2022 passou a incidir sobre a definição de prioridades e orientações dominantes da atuação brasileira nos âmbitos regionais e globais. No presente, o esforço por reverter esta linha de conduta constitui uma das metas da política internacional do país. Não obstante, o contexto de tensões e acirramento de rivalidades geopolíticas mundiais que envolvem interesses estratégicos primordiais de Washington proporciona *per se* um cenário de pressões que condicionam este esforço como já se fez notar nos primeiros meses do governo Lula 3.0.

China

A China representa o principal vínculo econômico externo do Brasil, tornando-se seu maior sócio comercial a partir de 2009 e um potente investidor industrial no país. Beijing representa também uma contraparte relevante em projetos de cooperação econômica, tecnológica, científica, educacional e ambiental. O vínculo entre os dois países no terreno tecnológico subiu degraus de importância a partir da decisão brasileira de articular-se a empresa Huawei no uso da tecnologia do 5G. Mas os anos de mimetismo ideológico Bolsonaro-Trump tanto danificaram a dimensão política deste relacionamento como atrofiaram as possibilidades de que o mesmo alcançasse uma densidade acorde a seu potencial estratégico.

Além de constituir um parceiro no BRICS, a China tem mostrado interesse de ampliar pontes de coordenação nos âmbitos da governança global, especialmente no sistema ONU somados aos do G20 e do BRICS. O interesse do novo governo brasileiro por outorgar um sentido de alta prioridade ao diálogo Brasília-Beijing foi imediata, o que mereceu do lado chinês organização de uma visita de Estado para Lula no primeiro quadrimestre de 2023. O encontro entre Lula e Xi Jinping esteve programado logo em seguida à visita deste último à Rússia, quando foram discutidas as chances de iniciar um processo de negociação de paz com a Ucrânia dando continuidade aos esforços pacificadores iniciados pela China. Tal sequência reforçou a expectativa de Lula de que sua proposta

de criação de um Clube de Paz pudesse se somar como uma contribuição construtiva a estes esforços.

Encontrando um país transformado quase 20 anos depois de sua primeira visita, o mandatário brasileiro buscou maximizar a oportunidade de sua visita em termos de inter-empresariais (como forte presença do agronegócio), diálogo diplomático e de formas inovadoras de cooperação para o desenvolvimento. Como resultado, numerosos acordos bilaterais foram negociados, o que envolveu a presença de uma robusta comitiva que incluiu duas centenas de empresários, um grupo expressivo de parlamentares e técnicos dos diferentes ministérios-membros. O adiamento da viagem do presidente causado por problemas de saúde levou à organização de uma visita em etapas para evitar que o plano traçado por ambos lados de ampliar e aprofundar o bilateralismo sino-brasileiro sofresse maior impacto. Foi expressivo o impacto causado pela visita seja pelo sentido político transmitido publicamente pelo próprio presidente Lula, pela densidade e abrangência dos instrumentos bilaterais resultantes ou pelas reações defensivas e questionadoras veiculadas na **mídia** nacional e internacional.

Em busca do regionalismo perdido

O retorno do Brasil à cena latino-americana e caribenha, indicando a intenção de recuperar seu lugar como poder regional, se deu com a imediata presença presidencial em âmbitos multilaterais, com menção à reunião da CELAC a menos de um mês da posse em Brasília. Logo, tiveram lugar primeiros passos para a volta do país à UNASUR, a retomada de linhas de ação construtivas no MERCOSUL e na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e um novo impulso à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁹. Estas e outras

⁹ Cabe mencionar que durante o governo de Bolsonaro foram adotadas medidas unilaterais de redução tarifária (10%) com impacto na TEC do Mercosul, Ver

ações estiveram motivadas pela combinação de duas ideias-força, que deverão dar o norte da política regional do Brasil nos próximos anos; a defesa da democracia e da integração regional. No primeiro caso se pretende a substituição de uma concepção ideologizada da convivência com os países da região por um enfoque plural e pragmático e no segundo a busca de articulação entre cadeias de valor estimulada por fluxos econômico-comerciais intrarregionais. Já de saída os dois propósitos permitem prever desafios de difícil transposição.

De um lado, se impõem as adversidades para que o país assuma um papel construtivo num contexto regional dominado por realidades políticas voláteis, polarizadas ideologicamente e, em vários casos, de institucionalidade democrática esgarçada e fragilizada. De outro, se lida com um cenário de estruturas socioeconômicas combalidas, incluindo a própria, aonde a perda de vidas causada pela pandemia do COVID-19 atingiu números dramáticos, que apresenta uma participação oscilante e decrescente no comércio mundial em 2022 e que em 2021 teve apenas 13% do total de suas exportações provenientes da própria região. O foco posto no espaço sul-americano e particularmente no Mercosul colocam sobre a mesa um conjunto de tarefas intrincadas para o Brasil. Com a previsão de assumir a presidência do grupo a partir de julho/23, tornou-se premente a definição de posicionamentos relativos à agenda externa do grupo, em particular o avanço das postergadas negociações com a União Europeia e a posta em marcha de entendimentos comerciais do bloco com a China.

Em seus primeiros meses de gestão, o governo Lula sinalizou que a política com os vizinhos recorreria a recursos de poder brando, estabelecendo uma ponte entre os âmbitos regional e global. A estreia se deu com os convites ao Paraguai e ao Uruguai para que participassem do G20 durante o período de presidência do Brasil que se iniciará em dezembro de 2023. Já no que diz respeito aos bilateralismos prioritários,

são dois os países que se destacam no espaço sul-americano América do Sul; a Argentina e a Venezuela.

Argentina

A recuperação do diálogo político e a montagem de uma robusta agenda de cooperação bilateral com a Argentina mereceu um lugar prioritário para o novo governo Lula. Este lugar esteve assegurado por um laço de amizade construído entre os mandatários dos dois países em períodos prévios à própria campanha presidencial de Lula, o que permitiu uma veloz reaproximação bilateral que superasse o retrocesso dos anos recentes¹⁰.

Caracterizado como um processo de desintegração e/ou desacoplamento, o vínculo argentino-brasileiro atravessou durante o governo Bolsonaro um processo de distanciamento e silêncio político que impactou sem trégua sua abrangência e intensidade.¹¹ Além de manter uma tendência já declinante do comércio bilateral, foram desativados programas de cooperação educativos e tecnológicos e reduzidos a sua mínima expressão os canais de diálogo intergovernamentais. A reversão desta tendência não compreende apenas a retomada de agendas positivas mas também a reversão de ações em campos sensíveis como da cooperação nuclear, que depois de duas décadas de aprofundamento deu lugar ao retorno de decisões unilaterais com implicações estratégicas tensionantes¹². Já o novo governo partiu da intenção de “retomar o pro-

10 *Eixos Estratégicos da Integração Argentina-Brasil 2022-2023*, mimeo. Embaixada da República Argentina no Brasil, Brasília, dezembro, 2022.

11 Malacalza, Bernabé e Tokatlian, Juan “Brasil- Argentina: entre Desintegração e a Dissociação?” CEBRI ano1, n.3 , jul-set 2022,p.139-167

12 Este foi o caso das negociações do Brasil diretamente com a Agencia Internacional de Energia Atômica (AIEA) de um sistema de salvaguardias para propulsão nuclear em seus programa de submarinos, em contradição com o Sistema de Salvaguardias monitorado pela agencia nuclear Argentino-Brasileira, ABBAAC.

tagonismo em não proliferação e desarmamento nuclear”, o que abre caminho para sintonias com a Argentina em temas sensíveis¹³.

O relacionamento econômico com a Argentina representa um componente essencial do nexo interno-externo do projeto regional de Lula. Nos anos recentes reduziu-se o peso comercial brasileiro junto a seus vizinhos em grande medida como consequência do crescimento das importações de manufaturados provenientes da China. Entre os desafios principais do Brasil está o de enfrentar a re-primarização das economias regionais- incluído a própria- e estimular uma sul-americanização das cadeias de valor fazendo uso do marco institucional e normativo do Mercosul. Mas tomar contato com o quadro de incertezas macroeconómicas e políticas que prevalecem em vários de seus sócios, a começar na Argentina, deixaram claro para o novo governo as adversidades que terá pela frente.

Venezuela

São opostas a visibilidade da diplomacia presidencial de Lula com o governante argentino e o baixo perfil mantido com o presidente venezuelano. Tal contraste, entretanto, não deve ser interpretado como um sinal de desinteresse de Lula. Ganhou impulso a ideia de que o Planalto assuma um papel construtivo para estimular a retomada de uma trajetória democrática neste país com o foco posto nas eleições presidenciais agendadas para dezembro de 2024. Não obstante, entrecruzam-se dificuldades de índole interna, regional e internacional. No plano doméstico, não é consensual entre os correlegionários de Lula a percepção do governo Maduro como um regime político que fira princípios democráticos, o que obedeceria de fato uma leitura intervencionista promovida desde Washington. Tornou-se ademais espinhoso dissociar

13 Comissão de Transição Governamental, “Grupo Técnico de Relações Exteriores”. Produto 2. Relatório Final. Comissão de Transição .Governamental 2022.Brasília, Dezembro 2022.pag. 34.

esta controvérsia do posicionamento frente a países alinhados ideologicamente com a Venezuela, como a Nicarágua e Cuba. Mas os primeiros passos do governo Lula, em especial a visita a Caracas de seu assessor internacional Celso Amorim, indicaram a intenção de tratar cada caso separada e diferentemente. No caso nicaraguense a diplomacia brasileira atuou pontualmente com o gesto de abrir fronteiras para atender a perseguidos políticos do regime Ortega, enquanto Cuba foi mantido fora do radar das preocupações diplomáticas brasileiras.

A agenda com a Venezuela tem merecido um tratamento com sentido de urgência, a começar com a normalização da representação diplomática bilateral. Trata-se ademais de um vizinho com 2.200 quilômetros de fronteira com relevante derrame migratório, um vínculo econômico que necessita superar situações de inadimplência e um tema a ser retirado do diálogo com os Estados Unidos. A normalização das relações com a Venezuela passou a incluir a decisão de acompanhar o processo político interno venezuelano, o que implicará manter um diálogo com forças oposicionistas e participar de esforços locais-internacionais de negociação política. Mas este lugar demandará algum tipo de anuência por parte do próprio Nicolas Maduro, o que supõe a preservação de um canal de entendimento entre os dois mandatários.

Reflexões além do horizonte

Este texto pretende realizar um sobrevoo abrangente, porém não exaustivo da política externa brasileira durante os primeiros 100 dias do governo Lula 3.0. Foram omitidas regiões como Oriente Médio e África e campos específicos de atuação como o comércio internacional e a cooperação em ciência e tecnologia, especialmente a economia digital.

De uma maneira geral, a colocação em funcionamento das engrenagens do fazer diplomático foram estimuladas pelo ativismo internacional do presidente ancorada no lema de que “o Brasil voltou”. A ideia-força do “retorno” adquire três significados, supostamente alinhados como dinâmicas complementares. Não obstante, as expecta-

tivas do movimento da volta poderão expressar diferenças no plano doméstico e internacional, gerando tensões e disputas.¹⁴ O primeiro sentido está focado na própria liderança pessoal de Lula, e, no caso da política externa, no lugar estelar da diplomacia presidencial. Esta faceta tanto abriu espaço para uma entrada triunfal como para controvérsias entre os segmentos da frente pluri-partidária que apoia Lula 3.0. Já são perceptíveis as manifestações de visões receosas de posicionamentos do mandatário mais identificados com uma visão de mundo petista que impliquem replicar atuações de governos anteriores. Tais temores subiram de tom a partir da visita do presidente à China. O segundo significado do retorno se aplica ao espaço internacional, o que traz consigo a necessidade de *aggiornamento* em contextos adversos e particularmente incertos. Neste caso, seriam três os mares revoltos a destacar; o regional, o multilateral global e o da política mundial. Em todos eles se impõe encontrar pontos de equilíbrio para lidar com as dificuldades de navegação para um poder médio como o Brasil numa ordem internacional em processo de mudança e transformação, dominado por rivalidades inter-hegemônicas e um peso exacerbado da geopolítica. De um lado, movimentos de autonomia política poderão ser entendidos pelos poderes ocidentais desde lógicas de soma zero, de outro, independência e sentido de oportunidade deverão conviver com ambiciosas percepções estratégicas de longo alcance. No plano latino-americano, e mesmo sul-americano, a transposição do lugar de poder regional à de um líder regional carece na atualidade de condições institucionais e políticas. Os tempos das polarizações políticas persistem com seus efeitos fragmentadores. Em terceiro lugar, a ideia de uma volta se associa à de uma recuperação de legados de política exterior extraviados e/ou abandonado. Este parece ser o papel reservado ao Itamaraty e sua chefia. O teor desta tarefa compreende um esforço simultâneo, e nada

14 O número 5 da *CEBRI-Revista* reúne um conjunto de textos que mostra um espectro variado de interpretações analíticas e expectativas relativas a política externa do governo Lula 3.0. Ver https://cebri.org/revista/media/revistas/arquivos/CEBRI-Revista_5a_edicao_Jan-.pdf

fácil, de resgate da tradição diplomática em simultâneo com uma inovadora incorporação de interesses e representação de grupos vinculados a problemáticas transversais, especialmente a mudança climática e os direitos humanos.

A interconexão dos três significados de retorno poderá propiciar um efeito dinamizador para nutrir o impulso e o pulso da política internacional do Brasil nos próximos anos, mas também trará desafios que exigirão um cuidado redobrado na dosagem dos esforços de reconstrução e inovação e dos primados da autonomia e da prudência estratégica.

Monica Hirst é Doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e atualmente é professora de política internacional na Universidad Torcuato di Tella, em Buenos Aires na Argentina. Coordena o grupo Diálogo e Paz, Nueva Sociedad, da Fundação Friedrich Ebert. Monica Hirst prestou consultoria a organismos internacionais, à Fundação Ford, PNUD, aos ministérios de relações exteriores do Brasil, Argentina e Colômbia. Publicou livros e artigos sobre as relações Brasil-Estados Unidos, ajuda humanitária, cooperação Sul-Sul, operação de paz, cooperação e segurança latino-americana.