

O Brasil “voltou”: as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula

Brazil "is back": the Foreign Policy changes during Lula's first 100 days in office

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133558>

Miriam Gomes Saraiva

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

miriamsaraiva@uerj.br  

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

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

paula.reis@msn.com  

Resumo

Lula da Silva, a partir de 2023, ascende à presidência depois do país presenciar quatro anos da extrema-direita no poder, com forte discurso pautado em nacionalismo religioso, anticomunismo e antiglobalismo. Como a sua política externa implementada entre 2003 e 2010 foi considerada uma política de sucesso, formaram-se expectativas nacionais e internacionais sobre como ocorreria no novo mandato de Lula. Neste artigo, buscou-se apresentar a política externa de Lula em seus primeiros 100 dias de mandato, com foco nas mudanças que tiveram lugar com a alternância de presidentes. Como método, o artigo se orienta a partir da política comparada e, como fonte, foram selecionadas matérias de jornais de grande expressão e artigos de opinião de pesquisadores sobre esse início de governo, com foco em temas onde a mudança é evidente. A pesquisa demonstrou que, nesses 100 dias, o governo de Lula implementou muitas mudanças, ao nível do discurso e de suas ações. Se a política externa brasileira tem uma tradição de relativa continuidade, essa passagem de um a outro governo representa fortes transformações no modelo brasileiro de inserção internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Inserção internacional; Análise de Política Externa.

Abstract

From 2023 on, Lula da Silva will become president after four years of extreme right-wing in power, with a strong discourse based on religious nationalism, anti-communism, and anti-globalism. Since his foreign policy implemented between 2003 and 2010 was considered a success, national and international expectations were raised about what would happen in Lula's new term. The aim of this article is to present Lula's foreign policy in his first 100 days in office, with the focus on the changes that have taken place with the alternation of presidents. As far as the method is concerned, the article is based on comparative politics, and, as a source of information, we selected articles from major newspapers and opinion pieces by researchers about the start of his administration, focusing on agendas where change is evident. The research shows that, in these 100 days, Lula's government has implemented many changes, both in its discourse and its actions. While Brazilian foreign policy has a tradition of relative continuity, this transition from one government to another represents strong transformations in the Brazilian model of international insertion.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula government; International orientation; Foreign Policy Analysis.

Recebido: 29 Junho 2023
Aceito: 15 Novembro 2023

Agradecemos ao apoio à pesquisa por parte do CNPq, através de bolsa de produtividade; da UERJ, através do Programa Prociência; e da FAPERJ, através do programa de bolsas de pós-graduação.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O contexto da ascensão de Lula da Silva à presidência, em 2023, é bem diferente daquele de 2003. O legado do governo de Jair Bolsonaro foi de um país com a economia desorganizada, a política polarizada, o fantasma de um golpe militar e uma forte herança conservadora da extrema direita. Na política externa, não poderia ser diferente. Nos primeiros anos de mandato, Bolsonaro havia introduzido mudanças nas ideias e nas ações da política externa que levaram a um isolamento do país no cenário internacional. A partir de 2021, essas mudanças foram perdendo fôlego e sendo substituídas por uma política externa fraca e sem foco (SARAIVA; MELLO, 2023).

O cenário externo do início do governo de Lula tem a China como potência e uma guerra travada entre Rússia e Ucrânia em território ucraniano. A economia internacional ainda tenta superar os custos impostos pela pandemia. Na América do Sul, por outro lado, a presença majoritária de governos liberais e conservadores deu lugar à ascensão de uma nova geração de líderes progressistas, embora sem que tenham uma linha de atuação conjunta entre eles, como havia acontecido na primeira década dos anos 2000, nos marcos do Foro de São Paulo.

Certamente, o novo governo de Lula traz interrogantes sobre a política externa a ser implementada. Além das mudanças – e dos fracassos – implementadas por Bolsonaro quanto à inserção internacional do país, a política externa dos dois governos de Lula havia sido proativa nas dimensões tanto global quanto regional e, para além das críticas pontuais endereçadas por setores do espectro político, foi considerada uma política externa de sucesso. No período de 100 dias de governo, já é possível identificar fortes mudanças em diversas dimensões da política externa.

Apesar da compreensão difundida historicamente de que o Itamaraty é uma instituição com um arcabouço conceitual sólido e que serve de filtro ou amortecedor institucional às preferências da Presidência da República (VIEIRA, 2001), devemos compreender que a política externa deve ser analisada de forma mais abrangente. Entendemos que, apesar da forte tradição do Itamaraty, que se posicionou por décadas como uma “ilha de conhecimento”, como o local da tradição a ser isolado da política do país, a política externa é, ao mesmo tempo, política de Estado e política pública, e se aproxima dos interesses particulares e percepções dos atores domésticos e suas agendas (MILANI, 2015).

Desde a instalação do regime democrático, em seu *policymaking*, existe um entrelaçamento entre pluralidades de visões, práticas, atores estatais e não estatais que faz com que a política externa tenha maior abrangência temática, participação ampliada de agentes e um processo decisório complexo. Sendo política pública, está sujeita a alterações quando o cenário político se modifica por conta de mudança dos atores estatais e não estatais envolvidos (MILANI; PINHEIRO, 2013; MILANI, 2015). E, nesse contexto, a participação de diversos atores na formulação da política externa tem consequências mais imediatas em seus resultados.

A ascensão de Jair Bolsonaro ao poder trouxe novos atores para a política externa. Com a chegada de Lula da Silva, por sua vez, há uma nova alteração substantiva nessa participação de atores, com mais uma inflexão grande no modelo de inserção internacional do país.

A partir do nosso entendimento de que a alternância de presidente é própria do regime democrático, a pergunta que orientou esse artigo foi: que mudanças ocorrem no posicionamento brasileiro externamente com a mudança de governo e a implementação da política externa de Lula em seus primeiros 100 dias de mandato? E, para termos um panorama mais preciso da intensidade dessas mudanças, tomamos como critério as classificações de Hermann (1990)¹. Os temas que foram selecionados na parte empírica foram aqueles nos quais a mudança é mais visível. E a hipótese que defendemos é que a mudança ocorreu de acordo com o que Hermann define como mudança de inserção internacional. Foi possível observar que, nesse período, e com muita rapidez, o governo de Lula implementou mudanças significativas tanto ao nível do discurso quanto de suas ações e, se a política externa brasileira tem uma tradição histórica de relativa continuidade, essa alternância de presidente, está representando transformações no modelo brasileiro de inserção internacional. Levando em

¹ Ajuste, mudança de programa, mudança de objetivos ou alteração no modelo de inserção internacional.

consideração que o governo deve ocorrer em quatro anos, de 2023 até 2026, as mudanças em apenas 100 dias, ocorrendo em grande intensidade, são evidentes e despertam a atenção dos pesquisadores e da sociedade como um todo.

Com vistas a detectar o peso dessas transformações experimentadas pela política externa com o terceiro mandato de Lula, optamos, como enfoque metodológico, pela utilização do método comparado. Essa escolha está baseada na relevância de se estudar de forma comparativa, com foco na obtenção de reflexões acerca da investigação de semelhanças ou divergências. O exercício da comparação pode ser com foco em diferenças em contextos iguais ou analogias em contextos diferentes, sendo o objetivo desse artigo o segundo, a semelhança de ser orientação da política externa brasileira em um universo de diferenças (LIJPHART, 1971; SARTORI, 1994).

Sartori (1994, p. 35, tradução nossa) fala que “comparar implica assimilar e diferenciar nos limites”, ou seja, compreender que as unidades de análise não podem ser iguais em tudo, mas também não podem ser totalmente diferentes. No caso da política externa dos primeiros 100 dias do governo de Lula, a comparação com a também política externa de Bolsonaro indica o impacto da mudança. Não são totalmente diferentes, pois as unidades de análise são dois governos eleitos democraticamente, são subsequentes, com líderes com imagem forte e que empregam suas visões de mundo e são cercados por diversos atores estatais e não estatais, influenciando a construção da política externa. O universo de diferenças encontra-se, principalmente, no espectro político de cada governo, o que gera modificações nos atores e nas diretrizes.

No campo da literatura escrita sobre política externa brasileira, sobre a política externa de Jair Bolsonaro, há um conjunto de obras de referência (CASARÕES, 2020; GUIMARÃES; SILVA, 2021; CASARÕES; SARAIVA, 2021; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022; LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022). Mas no que diz respeito à presidência de Lula a partir de 2023, devido à contemporaneidade do tema, a principal fonte utilizada são artigos de imprensa, mesmo entendendo que essas fontes apresentam limites.² O marco conceitual adotado se baseia na literatura sobre mudança em política externa e será explicitado na primeira seção.

Para responder à pergunta de pesquisa, e além dessa introdução, o artigo é estruturado da seguinte forma: A primeira seção estabelece, de maneira breve, interpretações existentes sobre as mudanças em política externa, com vistas a pautar o entendimento da experiência experimentada pela política externa brasileira nessa passagem de governo. Na segunda seção, são apontados os traços gerais da política externa de Jair Bolsonaro, considerando suas ideias e suas ações. A terceira seção busca responder à pergunta assinalada, apresentando principalmente as ações de política externa dos primeiros 100 dias do governo de Lula. Nas considerações finais são encaminhadas reflexões sobre as fortes mudanças de rumo da política externa introduzidas pelo novo governo.

Mudanças em Política Externa

O estudo das mudanças em política externa ganhou mais espaço no Brasil a partir dos anos 1980, mas principalmente nos anos 1990, quando o mundo passava por transformações e os pesquisadores de análise de política externa queriam compreender as dinâmicas internas que provocaram mudança. Segundo Gustavsson (1999), existem diversos modelos interpretativos para analisar as mudanças em política externa, com foco em reestruturação, em processo decisório, ou com influência da lógica construtivista da relação entre o agente e a estrutura.

Hermann (1990) e Rosati (1994) desenvolvem sistematizações para pensar as mudanças em políticas externas, com diferentes níveis de gradação. No caso de Hermann (1990), as mudanças podem ser classificadas como ajuste, mudança de programa ou de estratégia, mudança de metas ou de objetivos e mudanças no padrão de inserção internacional, sendo esta a que provoca completa reorientação da política externa de um país. A reorientação no modelo de inserção internacional é resultante de uma mudança geral nos papéis e atividades do Estado para o exterior, incluindo muitas vezes mudança nos alinhamentos internacionais.

² Foram consultados sobretudo os jornais o Globo e a Folha de São Paulo, em função da importância desses veículos na imprensa brasileira.

Rosati (1994) propõe também quatro categorias: intensificação, refinamento, reforma e reestruturação. Esses níveis seguem uma lógica gradual de mudança, abrangendo de maneira mais geral tanto o escopo quanto os objetivos e estratégias da política externa. Tanto Rosati quanto Hermann mantêm o foco nos interesses dos *policymakers* ao decidir sobre ações em relação à política externa, embora Hermann (1990) reconheça que outras fontes de mudança são possíveis, como pressões burocráticas, reestruturações internas como um realinhamento nos apoiadores do regime ou mudança nas preferências daqueles que legitimam e sustentam o regime.

Para Gustavsson (1999), o estudo das mudanças em política externa deve se concentrar na ocorrência de alterações nas condições estruturais fundamentais, na liderança política estratégica e na presença de algum tipo de crise, de maneira simultânea. O autor ainda ressalta que as condições estruturais, assim como as crises, não são isoladamente fatores determinantes de mudança, mas sim como estas são percebidas pelos *policymakers*. No que diz respeito à figura do líder, o autor destaca que esse ator específico pode controlar a agenda política, manipular e construir coalizões, além de controlar o processo decisório de modo que suas preferências sejam mantidas. O líder, portanto, mesmo atuando em um ambiente com ações de outros atores importantes na política externa, pode ter maior influência nas escolhas de política externa e, assim, determinar mudanças.

O papel dos demais atores, entretanto, não deve ser descartado ao considerarmos as mudanças. Rodrigues, Urdinhez e Oliveira (2019) comentam que os partidos políticos podem desempenhar um papel de protagonistas nessas mudanças em política externa, especialmente em momentos de alternância de poder, quando um partido que não estava no governo ascende e traz consigo agendas políticas distintas das aplicadas até aquele momento. Não devemos negligenciar também os atores externos ao poder executivo, como os demais poderes, a sociedade civil e o empresariado, que podem ser agentes de mudança, unidades de decisão ou influenciadores, que dependendo das circunstâncias afetam as decisões dos *policymakers*.

Lopes, Carvalho e Santos (2023) apontam limites para mudanças. Uma tentativa de implementar mudanças radicais na política externa deve enfrentar divergências internas com diferentes atores domésticos, e vencê-los. Os autores apontam alguns deles que, com mais frequência, podem atuar como obstáculos às mudanças: Congresso, Supremo Tribunal Federal, governos subnacionais, Ministério de Relações Exteriores, Forças Armadas, e grupos da sociedade civil.

A singularidade da política externa de Bolsonaro

Bolsonaro assumiu a presidência da República em 2019, trazendo novas ideias, visões de mundo e parcerias para a política externa. Os aliados foram redefinidos, a partir de uma forte adesão aos ideais estadunidenses, em particular ao pensamento de Donald Trump, visto como o defensor de um Ocidente ameaçado (ARAÚJO, 2017). Com a mudança dos *policymakers*, os interesses em jogo tornaram-se outros, trazendo novas formas de pensar a política externa.

De acordo com Casarões e Saraiva (2021), quatro conceitos-chave são importantes para compreender as ideias do governo Bolsonaro que rompem com a política externa implementada anteriormente e que permeiam as decisões dos *policymakers* envolvidos no governo: antiglobalismo, conservadorismo, anticomunismo e nacionalismo religioso. No início do governo, o presidente Bolsonaro escolheu Ernesto Araújo como seu ministro das Relações Exteriores, um ator importante na definição dos rumos da política externa naquele momento, que frequentemente utilizava esses conceitos em seus discursos e como base de ideias para suas ações. Os autores afirmam que, com o apoio de lideranças cristãs conservadoras, desde o início do governo Bolsonaro, os votos do Brasil em organizações multilaterais passaram a ser vinculados a valores cristãos e conservadores, buscando introduzir uma narrativa que substanciasse essa nova identidade. Com esse intuito, entrou para o Consenso de Genebra e atuou no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas defendendo valores como a defesa da família e da vida desde a sua gestação. O anticomunismo, por seu turno, era bastante presente no governo Bolsonaro, expresso em discursos contra o Foro de São Paulo e contra o “marxismo cultural” global.

Em consonância com o pensamento predominante da extrema-direita de corte populista que se se alastrou por diversos países desde a ascensão de Donald Trump (SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020), o antiglobalismo – principal cimento da política externa de Bolsonaro nos primeiros anos de mandato – via as organizações internacionais e suas burocracias como atores detratores das ideais ocidentais (conservadoras). Segundo o chanceler Araújo (2017; 2019) elas representariam uma ameaça para a civilização ocidental ao difundirem o globalismo e atacarem as nações e a fé cristã, cabendo ao Brasil o papel de defensor do Ocidente. Para os *policymakers* do governo Bolsonaro, o climatismo foi uma maneira ideológica de pautar a mudança climática, vitimizando o Brasil nas discussões sobre essa temática. Os bolsonaristas adotaram retórica de confronto, um discurso populista autoritário que buscava atender aos anseios de um suposto “povo” e confrontar um “sistema corrupto” internacional, vinculando burocratas de carreira do Itamaraty a esse sistema (CASARÕES, 2020; GUIMARÃES; SILVA, 2021).

O papel do Itamaraty também foi modificado durante o governo Bolsonaro, pois este era visto como um espaço de promoção do globalismo. O objetivo era diminuir a importância da corporação diplomática, buscando dismantlar essa burocracia, fragmentando e enfraquecendo as capacidades estatais do ministério (PINHEIRO; SANTOS, 2022). Agindo contra a burocracia mais preponderante na formulação de política externa, o governo Jair Bolsonaro e seus apoiadores buscaram implementar sua própria compreensão de como deveria ser a política externa brasileira, alterando não só o programa, mas também as metas e o formato da inserção internacional do país.

Esses novos direcionamentos da política externa de Bolsonaro impactaram relações bilaterais, regionais e multilaterais. Além dos obstáculos ideológicos já mencionados em relação à participação em espaços multilaterais, as parcerias bilaterais também foram afetadas pelas preferências de Bolsonaro por certos governos ou líderes de governos. A aliança de Bolsonaro com Donald Trump e com Viktor Orbán enquadra-se nessa explicação, de alinhamento a líderes específicos que convergem ideologicamente em questões conservadoras. Outros países como Polônia e Israel também foram privilegiados. Vale lembrar que a eleição de Joe Biden para a presidência norte-americana desfez o alinhamento brasileiros aos EUA costurado durante o governo de Trump, afastando os dois países.

No que se refere a Israel, Bolsonaro mencionou antes de ser eleito que iria transferir a embaixada brasileira para Jerusalém, em atitude mimetizadora de pronunciamento de Donald Trump e focada em agradar lideranças cristãs conservadoras. Os países árabes, em resposta, ameaçaram boicotes comerciais. O presidente sofreu pressão de grupos internos da ala pragmática vinculada ao agronegócio que perderiam muito com esse movimento antiglobalista (CASARÕES; FLEMES, 2019).

Em relação ao seu entorno regional, o governo Bolsonaro encontrou um ciclo político favorável às suas ideias contrárias ao regionalismo, com a ascensão de governos de direita, mas, apesar disso, não se envolveu em questões de governança regional. Ao contrário, fortaleceu o desmonte do regionalismo pós-liberal, afastando o Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), foi criado por governos conservadores para substituir a UNASUL, mas, apesar de contar com o apoio inicial de Bolsonaro, não contou com sua atenção. A eleição de Alberto Fernández na Argentina desagradou a Bolsonaro e a aliança estratégica construída entre os dois países esfriou – não houve conversas nem troca de visitas.

Apesar da conclusão do acordo de livre comércio entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia assinado em 2019, as relações com os países europeus também sofreram deteriorações. Conflitos diretos sobre os recursos destinados à preservação da Amazônia foram o principal ponto de inflexão nas relações, já que o governo de Bolsonaro foi várias vezes acusado de destruir a vegetação da região.

Devido ao discurso forte contra ideologias de esquerda, as relações com a China também sofreram abalos relevantes, principalmente por existir influência forte do terceiro filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, nas diretrizes em relação a este país. No entanto, o Brasil terminou por adotar uma postura ambígua nesse período, uma vez que o Ministério

da Agricultura, como grande representante do agronegócio, pressionava o executivo a ter uma boa relação com os chineses (CASARÕES; SARAIVA, 2021).

Essas ideias e ações explicam a postura negacionista do governo Bolsonaro durante a maior crise de saúde global enfrentada nos últimos anos, a pandemia da covid-19. Como as ideias antiglobalistas e a posição contrária a um suposto “marxismo cultural” afastavam o país das organizações multilaterais, as determinações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e de outros organismos engajados na solução da pandemia, assim como as ações de países que não se adequavam à ideia de Ocidente do governo, eram malvistas ou desconsideradas. Isso gerou descontentamento entre atores políticos e o Senado começou a não dar andamento a nomes indicados pelo presidente para o cargo de embaixador; o que antes era visto como mera formalidade de aceitação, tornou-se um mecanismo de disputa burocrática (SANTOS; LOPES, 2023). Observa-se, assim, um enfraquecimento de Ernesto Araújo, como ator interno em busca de controle da política externa.

Em abril de 2021, após muita pressão do Legislativo, houve uma mudança de chanceler. Ernesto Araújo deu lugar ao embaixador Carlos França, que trouxe o discurso diplomático para perto da tradição do Itamaraty, reduzindo pautas de atrito com parceiros tradicionais, buscando recuperar a centralidade do Itamaraty, assim como tornar o comportamento externo do Brasil mais previsível. Essa tentativa de correção de rumos e “retorno à normalidade”, esvaziou o peso do anti-globalismo e do conservadorismo nos discursos oficiais, mas não logrou trazer a política externa para os parâmetros anteriores do Itamaraty. Ficou ambígua e sem foco, diminuindo o impacto da mudança que terá lugar com o governo de Lula.

O Brasil “voltou”

A alternância de presidente pode provocar mudanças no estilo, na estratégia ou mesmo nos objetivos da política externa de um Estado. O retorno à presidência de Lula da Silva, depois dos quatro anos de uma política externa fora dos padrões tradicionais do Itamaraty, levou a uma mudança que, segundo Hermann (1990), corresponde ao modelo da inserção internacional do Brasil, ou segundo Rosati (1994), a uma reestruturação. Na linguagem de Celso Amorim (FIGUEIREDO, 2022), o Brasil “voltou a ser protagonista”, o que significava que o país saia do isolamento experimentado durante o período de Bolsonaro e voltava a participar ativamente da política internacional.³ Quando a vitória de Lula foi noticiada, diversos chefes de governo entraram em contato com o presidente eleito para parabenizá-lo, além do presidente da Argentina, Alberto Fernández, ter viajado ao Brasil para dar seus cumprimentos presencialmente.

Da perspectiva de Lula, um dos traços da nova política externa – bem parecido com o que sucedeu nos seus primeiros mandatos – foi buscar recolocar o Brasil nos grandes temas da política internacional. Como uma potência em ascensão global, o país deveria mostrar interesse e participar dos debates sobre temas que ultrapassassem seus objetivos mais diretos. Em discurso na 27ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP27) após sua eleição, Lula defendeu a reforma das Nações Unidas, a cooperação com os países africanos, o fortalecimento da integração na América Latina e a necessária ação mundial de combate à fome (MELLO, 2022).

Essas alterações podem ser explicadas pelo grande peso da figura do presidente na construção da política externa, em conjunto com os formuladores de políticas que fizeram parte de sua equipe, e com os demais atores que influenciam a política externa, tanto do PT, quanto seus apoiadores no Legislativo e na sociedade civil. Tratou-se, na concepção de Hermann (1990), de uma reestruturação interna com uma mudança nos apoiadores do regime e, por extensão, nas preferências daqueles que o sustentam. Desde a visão de Gustavsson (1999), se destacou o papel do líder ou o papel do partido político na alternância de poder observado por Rodrigues, Urdinez e Oliveira (2019).

Algumas medidas tomadas durante os dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010) apontam caminhos úteis para a reflexão sobre a política externa do terceiro mandato. Durante os anos de 2003 a 2010, a corrente autonomista do Itamaraty ocupou um lugar central no *policymaking* da política externa. E, com os autonomistas, ascenderam suas ideias:

³ Nos primeiros 100 dias de governo Lula viajou a três países e em seguida fez viagem importante à China.

a defesa de um forte ativismo na política internacional, a busca por reformas dos regimes internacionais com vistas a contrabalançar o poder das potências consolidadas e a favorecer os países do sul global, e, ao mesmo tempo, construir benefícios para o país. Na perspectiva de aproximar-se do Sul, os autonomistas defenderam maior aproximação com países africanos, árabes e sul-americanos (SARAIVA, 2010). A ascensão desse grupo veio acompanhada da entrada de pensadores vinculados ao partido político do presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT), na formulação da política externa do país. Na interação entre a assessoria internacional de Lula encabeçada pelo até então secretário de Relações Internacionais do partido e os autonomistas do MRE foram estruturadas ideias comuns, além da pluralidade de ministérios e outras agências governamentais na formulação e implementação da política externa que foram incorporadas ao *policymaking* de forma setorial.

Nesse período, a projeção do país nas arenas global e regional foram iniciativas simultâneas e, desde a perspectiva brasileira, também complementares. O governo de Lula dos anos 2000 tanto buscou que o Brasil ocupasse espaços abertos para ascensão dos países considerados emergentes quanto se colocou como estruturador da agenda do regionalismo sul-americano.

Deve-se ressaltar, contudo, que as dinâmicas internacionais e domésticas dos anos 2000 diferem das dinâmicas atuais. Se em 2003 Lula encontrou uma economia estabilizada, o regime democrático consolidado e um sistema internacional favorável ao Brasil, marcado pela fragmentação que facilitou a ascensão dos chamados países emergentes e pela alta no preço e na demanda de *commodities*, o cenário de 2023 é bem mais complexo. Assim, nos somamos ao que Lopes (2023) afirma: a política externa de Lula de 2023 não é uma repetição daquela posta em prática nos anos 2000 – o Brasil retomaria a ideia de um revisionismo externo, mas com um formato ainda mais suave.

Nesses primeiros 100 dias, a política externa brasileira foi delineada pela interação entre o presidente da República, o ex-ministro das Relações Exteriores e Celso Amorim que, nomeado como assessor da Presidência da República para assuntos internacionais, vem tendo um papel relevante desde a vitória do presidente, em 2022, e realizando uma série de viagens internacionais com missões mais árduas.

Em janeiro de 2023, poucos dias após tomar posse como presidente da República, Lula começou alguns movimentos de rompimento com ações bolsonaristas em política externa. O Itamaraty afirmou seu compromisso com a solução de dois Estados para o conflito entre Israel e Palestina, criticando ações de Israel e se afastando da posição pró-Israel do governo de Bolsonaro (CHADE, 2023).

Também em janeiro, Lula anuncia a retirada do Brasil do Consenso de Genebra e orienta a equipe brasileira no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que abandonasse as posições conservadoras adotadas no governo anterior e recompusesse os argumentos brasileiros que vigiam até 2018, que apoiavam os direitos de minorias. Como pano de fundo, foi criada a Assessoria de Participação Social e Diversidade, um espaço que busca maior articulação entre o ministério e a sociedade civil, com promoção da igualdade de gênero, étnica e racial, enfrentando desigualdades sociais e regionais (DUCHIADE, 2023).

No que diz respeito à América do Sul e à questão ambiental, as mudanças também indicaram um novo modelo de inserção internacional. As antigas secretarias do Itamaraty de América Latina e Caribe e de Clima, Energia e Meio Ambiente, que haviam sido extintas no governo de Bolsonaro, foram recompostas, reestruturando antigos atores.

O cenário regional, porém, é diferente da década de 2000. Há governos com diferentes ideologias e preferências políticas e os presidentes atuais, considerados de esquerda, não estão mais articulados entre si em torno do Foro de São Paulo; ao contrário, trata-se de uma geração mais jovem e de grupos políticos de esquerda de caráter singular e nacional. Não há, portanto, uma visão predefinida do que se espera de uma iniciativa de cooperação/integração. Segundo Gardini (2023), trata-se de uma situação de grande fragmentação em relação à forma de compreender os rumos econômicos e políticos.

Neste novo cenário, Lopes (2023) salienta a centralidade de uma integração em novos moldes, “pós-ideológicos”. O posicionamento do governo Lula, para o autor, se direcionaria para uma integração além dos sul-americanos, sem grandes antagonismos com os EUA e com foco em temáticas como saúde global, meio ambiente, investimentos e coordenação militar, temáticas mais fáceis de serem discutidas com governos de direita e de esquerda. Como marca da mudança, na primeira semana de governo Lula anuncia o retorno do Brasil à CELAC. A primeira viagem para o exterior do presidente foi à Argentina e ao Uruguai, retomando a conexão com os aliados históricos. Foram reatadas as relações com a Venezuela de Nicolás Maduro. No início de abril, Lula anunciou o retorno do país à UNASUL e convocou uma cúpula de todos os presidentes sul-americanos para o mês seguinte. Com esse movimento, o governo Lula confirma seu interesse em recompor a governança regional sul-americana, através da UNASUL ou de outra iniciativa de cooperação/integração. Segundo Amorim, em entrevista, o país iria buscar “fazer voltar uma realidade que nunca deveria ter sido interrompida” (FIGUEIREDO, 2023).

A questão ambiental esteve no centro da reorientação da política externa. Lopes (2023) vê a política externa de Lula como aquela que percebe no meio ambiente o seu maior ativo para conseguir apoio externo, a partir das credenciais da biodiversidade de fauna e flora, dos recursos hídricos abundantes, da energia limpa, da alta produção agrícola e dos fortes traços de populações originárias. O governo de Lula deu diversos sinais nesse sentido, incorporando ao Executivo atores identificados com a defesa do meio ambiente, embora a resistência de atores internos vinculados ao agronegócio fosse grande. Ainda em 2022, Lula participou como presidente eleito da reunião da COP27. O presidente defendeu uma estrutura de governança global como meio para lidar com o problema das mudanças climáticas, compreendendo que somente em um foro multilateral, que tenha força de se sobrepor a ações dos países isolados, seria possível avançar no combate ao problema (MELLO, 2022).

No que diz respeito às relações entre o Brasil e os Estados Unidos, Moraga (2023) reforça que os presidentes passaram durante os meses que precederam seus governos por situações internas semelhantes, e foram dois governos que chegaram ao poder após grande instabilidade promovida por políticos populistas de extrema-direita. Essa situação comum incentivaria Joe Biden e Lula a buscarem um nível de colaboração diferenciado, apesar das diferenças nas tradições de inserção internacional de ambos os países. Não à toa, Lula visitou o presidente estadunidense no segundo mês de mandato. Cabe ressaltar que o apoio dado pelo governo norte-americano ao processo eleitoral brasileiro – e ao regime democrático brasileiro, por extensão – teve um peso forte na aproximação entre os dois presidentes⁴.

No entanto, houve também percalços. Frente à guerra na Ucrânia, o presidente Lula propôs uma mudança de enquadramento do tema, já que o governo de Bolsonaro via a guerra como um problema por seus efeitos colaterais, e apresentou a proposta de construção de um grupo que pudesse ajudar nas negociações de paz, diferente da posição dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que defendem uma vitória sobre a Rússia. A posição brasileira não foi bem-vista pelos Estados Unidos e países europeus. Alguns movimentos de Lula foram vistos como fora do que seria esperado de uma neutralidade brasileira. Na Cúpula pela Democracia, organizada por Joe Biden em março, o Brasil se negou a assinar a declaração final, porque havia um parágrafo condenando a Rússia por cometer crimes contra a humanidade.

É importante dar destaque também para a relação específica entre Brasil e China. O presidente Lula agendou uma viagem à China ainda no início de seu mandato, com uma pauta extensa de discussões. Na viagem seriam assinados diversos acordos bilaterais, assim como seria negociada a ativação de um fundo de financiamento chinês de R\$20 bilhões, ampliação do projeto de geração de satélite sino-brasileiro e inclusão do Brasil na lista de países prioritários ao turismo chinês⁵. As dificuldades que marcaram as relações dos dois países durante o governo de Bolsonaro foram rapidamente superadas.

⁴ Cabe ressaltar que a posição assumida pelo Brasil frente à guerra na Ucrânia, de compor um grupo para negociação a paz não foi bem recebida pelos Estados Unidos. Mas esse tema pede um outro artigo.

⁵ A viagem aconteceu com muito sucesso depois dos primeiros 100 dias de governo.

Considerações finais

Podemos compreender que com a mudança da liderança política sendo tão profunda, saindo do governo radical de extrema-direita, conservador e cristão de Bolsonaro e indo para um governo de centro-esquerda de Lula, com apoio e influência forte do PT e demais setores progressistas da sociedade brasileira, as visões e preferências da política externa sejam bastante diferentes. A percepção desses líderes políticos brasileiros sobre a ascensão chinesa, a posição que o Brasil deve ocupar no mundo e a relevância da pauta de meio ambiente e clima, é antagônica e essa diferença se fez sentir com uma rapidez pouco comum na trajetória da política externa brasileira.

Defendemos então que houve uma mudança no padrão ou uma reorientação da inserção internacional, dentro da classificação de Hermann (1990) ou uma reestruturação da política externa na classificação de Rosati (1994), e de forma abrupta. E as motivações foram vinculadas a alternância de governo, preferências do líder e de seus apoiadores, reestruturação do próprio governo. A seguir, a Tabela 1 indica as diferenças mais marcantes.

Tabela 1 – Comparando Políticas Externas

Temáticas de Comparação	Política Externa de Bolsonaro	Política Externa de Lula
Atuação no sistema internacional	Com base em antiglobalismo, conservadorismo, anticomunismo e nacionalismo religioso. Alinhamento com governos à direita, principalmente com seus líderes.	Participação ativa nas instituições multilaterais. Reativamento da postura de liderança. Recoloca o país nos grandes temas internacionais.
Conflito Israel-Palestina	Apoio à posição de Israel.	Apoio à solução de dois Estados.
Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	Defesa da família e da vida desde a gestação.	Defesa de minorias e temas identitários.
América do Sul	Afastamento das instituições regionais e da Argentina.	Retorno às instituições regionais e da parceria com a Argentina.
Meio ambiente	Contrário à preservação da Amazônia e aos preceitos do Acordo de Paris.	Defesa de uma governança global do clima e defesa da preservação da Amazônia
Relações com os Estados Unidos	Alinhado ao governo de Trump e distante do governo de Biden.	Diálogo com o governo de Biden e diferenças em temas da política internacional
Relações com a China	Ambiguidade e distanciamento na dimensão política.	Parceria nos campos econômico e político.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nas discussões apresentadas no artigo.

Em seus primeiros 100 dias de mandato, Lula bateu o recorde de viagens internacionais, visitando Argentina, Uruguai, Estados Unidos e esteve com Alberto Fernandez, Lacalle Pou, Joe Biden e Olaf Scholz (ALVES, 2023). Para o próprio mês de abril, já estavam agendadas viagem à China, Portugal e Espanha. O posicionamento brasileiro ao final dos 100 dias, de retorno a fortes laços com aliados históricos e de valorizar as relações estatais em detrimento da preferência de Bolsonaro por líderes específicos por questões de proximidade ideológica, é uma marca importante de reorientação da política externa.

O novo governo já demonstrou que vai atuar para recuperar o modelo de inserção internacional que colocou o Brasil no rol das potências emergentes nos primeiros mandatos de Lula. Como se vê no caso da Guerra na Ucrânia, nesse início de governo, o interesse de recolocar o Brasil de volta à política internacional ficou claro por meio dos esforços de Lula e Amorim de inserir o Brasil nos grandes temas. Além de ter se posicionado diversas vezes sobre a situação ucraniana, o presidente Lula já reafirmou a necessidade de reforma das Nações Unidas e agendou iniciativa com vistas a liderar o processo de recomposição da governança regional sul-americana.

A ideia do líder político que tem força para impor agendas (GUSTAVSSON, 1999) também deve ser destacada ao compararmos a mudança da política externa com a alternância de governo. Se entre 2019 e 2022 observamos a preponderância das ideias antiglobalistas, anticomunistas, do nacionalismo religioso nas ações de política externa, a partir de 2023, com o retorno de Lula, o que volta para a agenda de política externa brasileira é o combate à fome, a cooperação com a

África, o Brasil como líder tanto sul-americano quanto do sul global, e a percepção da mudança climática como um problema mundial grave a ser solucionado de forma cooperativa e coletiva. A inflexão no enquadramento da percepção sobre o conflito Israel e Palestina é um bom exemplo de mudança de inserção internacional.

O enquadramento das relações com a China no governo Bolsonaro e no governo Lula é um exemplo cristalino sobre o que é uma reestruturação em política externa. O país deixa a postura ambígua de lado para promover viagem presidencial com pauta extensa a ser discutida, financiamento direto chinês e uma série de acordos a serem assinados.

As expectativas internas e externas sobre o governo Lula têm como base tanto a sua atuação na presidência nos anos 2000, como o descontentamento com o formato da inserção internacional promovida pelo governo Bolsonaro. O problema dessas expectativas é que o cenário internacional é diferente, assim como a dimensão doméstica. E o espaço de manobra do presidente da República é mais limitado, o que gera dificuldades. Ainda que seja um retorno de grupos políticos que já estiveram no poder em momento considerado de sucesso, a implementação das mesmas ideias e visões de mundo em cenário divergente tende a ser diferente do que ocorrera no passado.

Não são somente choques externos que mudam as políticas externas, mas as percepções dos *policymakers* sobre esses choques, ainda mais quando se trata de líderes com visões totalmente antagônicas sobre as características e o ordenamento da política internacional.

Assim como o governo Bolsonaro encontrou limites da mudança (LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022), em disputas com o Senado Federal e teve que mudar seu ministro das Relações Exteriores para ter um discurso mais próximo do Itamaraty com correção de rumos, Lula também pode enfrentar obstáculos em seu projeto. Choques de ideias a partir de pressões burocráticas, reestruturações internas e demais atores não estatais podem influenciar mudanças nas políticas externas.

Com fortes mudanças implementadas em apenas 100 dias de governo, Lula e seus apoiadores vão enfrentar novos desafios. Em se tratando de uma mudança de orientações da política externa, provavelmente o novo perfil irá se estruturando no decorrer do mandato.

Por fim, o foco desse artigo foi nos primeiros 100 dias de governo, e ainda resta um mandado pela frente. Com a utilização do método comparado pudemos observar a dimensão das mudanças, em um país cuja corporação diplomática que preza pela continuidade tem historicamente um peso grande no *policymaking* da política externa, e como as preferências dos atores internos, não somente do Executivo, tiveram impacto nas mudanças. Isso abre caminho para novas pesquisas orientadas para o impacto da alternância de governo na política externa, para a participação de novos atores em sua formulação e, como pano de fundo, para a relação entre regime democrático e política externa.

Referências

- ALVES, Ana Rosa. Lula bate recorde de viagens internacionais nos primeiros 4 meses de governo; veja itinerários. **O Globo**. 21 abr. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/lula-bate-recorde-de-viagens-internacionais-nos-primeiros-4-meses-de-governo-veja-itinerarios.ghtml>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 323-357, 2017. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 26 de jun. 2023.
- ARAÚJO, Ernesto. Now we do. On politics and religion in Brazil after the recent presidential election. **The New Criterion**, v. 37, n. 5, 2019. Disponível em: <https://newcriterion.com/issues/2019/1/now-we-do>. Acesso em: 26 de jun. 2023.
- CASARÕES, Guilherme. O Brasil a caminho das Índias e o triunfo do nacionalismo religioso. **O Estado de S. Paulo**. 26 jan. 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,analise-o-brasil-a-caminho-das-indias-e-o-triunfo-do-nacionalismo-religioso,70003172473>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil first, climate last: Bolsonaro's foreign policy. **GIGA Focus Lateinamerika**. 2019. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/brazil-first-climate-last-bolsonaros-foreign-policy>. Acesso em: 17 jun. 2023.
- CASARÕES, Guilherme; SARAIVA, Miriam G. El populismo y la política exterior de Jair Bolsonaro. In: GRATIUS, Susanne; RODRÍGUEZ, Ángel R. (eds). **Populismo y política exterior en Europa y América**. Madrid: Tecnos, 2021.

CHADE, Jamil. Em 1ª mudança, governo Lula critica Israel e rompe política bolsonarista. **Uol**. 03 jan. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/01/03/governo-lula-critica-ministro-de-israel-e-rompe-politica-bolsonarista.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.

DUCHIADE, André. Itamaraty volta a ter secretarias de América Latina e Meio Ambiente, extintas por Bolsonaro. **O Globo**. 02 jan. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/01/itamaraty-volta-a-ter-secretarias-de-america-latina-e-meio-ambiente-extintas-por-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FIGUEIREDO, Janaína. 'O Brasil voltou a ser protagonista', diz Celso Amorim ao GLOBO após cumprimentos mundiais a Lula. **O Globo**. São Paulo. 31 out. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/10/o-brasil-voltou-a-ser-protagonista-diz-celso-amorim-ao-globo-apos-cumprimentos-mundiais-a-lula.ghtml>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FIGUEIREDO, Janaína. Lula deve anunciar volta do Brasil à Unasul nos 100 dias de governo. **O Globo**. Buenos Aires. 06 abr. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/lula-deve-anunciar-volta-do-brasil-a-unasul-nos-100-dias-de-governo.ghtml>. Acesso em: 17 jun. 2023.

GARDINI, Gian Luca. Lula, entre escenarios cambiantes y desatinos en política exterior. **Latinoamérica21**. 22 mar. 2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/es/lula-entre-escenarios-cambiantes-y-desatinos-en-politica-exterior/>. Acesso em: 17 jun. 2023.

GUIMARÃES, Feliciano; SILVA, Irma D. Far-Right Populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345-363, 2021.

GUSTAVSSON, Jacob. How Should We Study Foreign Policy Change? **Cooperation and conflict**, v. 34, n. 1, p. 73-95, 1999.

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

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v.65, n.3, p. 682-693, 1971.

LOPES, Dawisson B. A nova política externa brasileira. **Nexo Jornal**. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/A-nova-pol%C3%ADtica-externa-brasileira>. Acesso em: 14 jun. 2023.

LOPES, Dawisson B.; CARVALHO, Thales; SANTOS, Vinícius. Did the Far right breed a new variety of foreign policy? The case of Bolsonaro's "more-bark-than-bite" Brazil. **Global Studies Quarterly**, v. 6, n. 2, 2022.

MELLO, Patrícia C. Discurso multilateralista de Lula na COP27 deve causar engulhos na direita 'antiglobalista'. **Folha de S. Paulo**. 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/11/discurso-multilateralista-de-lula-na-cop27-deve-causar-engulhos-na-direita-antiglobalista.shtml>. Acesso em: 17 jun. 2023.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**, abr-mai-jun. 2015.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35 n. 1, p. 11-41, 2013.

MORAGA, Enrique G. La particular posición de Brasil sobre la guerra en Ucrania. **Latinoamérica21**. 10 abr. 2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/es/la-particular-posicion-de-brasil-sobre-la-guerra-en-ucrania/>. Acesso em: 17 jun. 2023.

PINHEIRO, Letícia; SANTOS, Leandro W. Diplomatic capacity and foreign policy changes under Bolsonaro: Elements of a paradox. **Latin American Policy**, p. 1-17, 2022. DOI: 10.1111/lamp.12267.

RODRIGUES, Pietro; URDINEZ, Francisco; OLIVEIRA, Amâncio de. Measuring international engagement: systemic and domestic factors in Brazilian foreign policy from 1998 to 2014. **Foreign Policy Analysis**, v. 15, n. 3, p. 370-391, 2019.

ROSATI, Jerel A. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The politics of continuity and change in U.S. foreign policy. In: ROSATI, Jerel A.; HAGAN, Joe D.; SAMPSON III, Martin W. (eds.). **Foreign Policy Restructuring. How governments respond to global change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994.

SANAHUJA, José A.; LÓPEZ BURIAN, Camilo. La nueva derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. **Conjuntura Austral**, v. 11, n.55, p. 22-34, 2020.

SANTOS, Vinicius; LOPES, Dawisson B. Confirmação: o Lugar do Senado Federal na Política Externa Brasileira da Nova República. **Dados**, v. 66, n. 4, 2023.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, 2010.

SARAIVA, Miriam G.; ALBUQUERQUE, Felipe L. Como mudar uma política externa? **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 1, p. 148-166, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SARAIVA, Miriam G.; MELLO, Beatriz B. de. **El fracaso de la política exterior populista: la política exterior brasileña en el gobierno de Jair Bolsonaro de 2019 a 2022**. *Paper* apresentado no 27th World Congress of Political Science, Buenos Aires, 2023.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (eds.). **Los problemas de la comparación en Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza Universidad, 1994, p.29-49.

VIEIRA, Marco A. Ideias e Instituições – Uma Reflexão sobre a PEB da Década de 90. **Contexto Internacional**, vol. 23. n. 2, p.245-293, 2001.

<i>Funções de colaboração exercidas</i>	
<i>Miriam Gomes Saraiva:</i>	<i>Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);</i>
<i>Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis:</i>	<i>Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);</i>
<i>Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)</i>	