



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, and green, creating a sense of movement. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols of varying sizes, arranged in a loose, upward-pointing cluster.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referência, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel periodo.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Adjunto

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Assistentes

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Raquel de Holleben, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Yuri Bravo Coutinho, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Assistente Editorial

Beatriz de Castro Ferreira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia University Libraries
- Semantic Scholar

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 14, Número. 68 (out./dez. 2023)

EDITORIAL

O retorno do Brasil às Relações Internacionais? Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo Governo Lula p. 7
Miriam Gomes Saraiva e André Luiz Reis da Silva

DOSSIÊ: AVALIANDO OS 100 PRIMEIROS DIAS DA POLÍTICA EXTERNA DO NOVO GOVERNO LULA

El retorno de Lula, el retorno de la autonomía mediante diversificación. Un análisis de sus primeros 100 días como presidente p. 12
Marina Salazar e María Florencia Guzmán

El tercer Lula y el retorno de América del Sur en la identidad internacional de Brasil p. 24
Alejandro Frenkel e Nastasia Barceló

Comunicação institucional da política externa: análise das notas à imprensa dos cem primeiros dias de mandato de Lula III p. 40
Nayanna Sabiá de Moura, Murilo Mesquita e Julia Silva Rensi

O Brasil “voltou”: as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula p. 61
Miriam Gomes Saraiva e Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

Navigating through continuity and innovation: an analysis of Lula's third term challenges involving migration policy p. 73
Matheus Felten Fröhlich e Verônica Korber Gonçalves

Reconfiguração do bloco no poder brasileiro e política externa: o que a burguesia interna quer de Lula? p. 88
Gustavo Rocha Botão

O Brasil e a guerra na Ucrânia: geopolítica e política externa no terceiro governo Lula p. 100
Gabriel Fernandes Pimenta e Rodrigo Corrêa Teixeira

Política externa brasileira para os direitos humanos: o terceiro governo Lula da Silva p. 113
Isadora Lima Resende

Lula da Silva, análise de política externa brasileira e relações internacionais da América Latina: a qualidade da democracia e o meio ambiente em perspectiva p. 122
Carlos Federico Domínguez Avila e Hugo Rogelio Suppo

Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III p. 135
Thales Leonardo de Carvalho

A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução p. 150
Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, Rafael Almeida Ferreira Abrão e Luís Filipe de Souza Porto

A Economia Política das Relações Brasil-China: uma proposta de análise dos acordos firmados no terceiro governo Lula p. 163
Yasmin Lenz Piccoli Castelli e Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira

Normas de Submissão/Submission Standards p. 178

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

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

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

Miriam Gomes Saraiva
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil
miriamgsaraiva@gmail.com 

André Luiz Reis da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil
reisdasilva@hotmail.com 

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O dossiê

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El retorno de Lula, el retorno de la autonomía mediante diversificación. Un análisis de sus primeros 100 días como presidente

The return of Lula, the return of autonomy through diversification. An analysis of his first 100 days as president

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133362>

Marina Zalazar

Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina

marina.zalazar@fcpolit.unr.edu.ar  

María Florencia Guzmán

Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina

florguzmanc2@gmail.com  

Resumen

El presente artículo de investigación parte del interrogante sobre cuál es la estrategia de política exterior adoptada por el presidente Lula da Silva en este nuevo mandato presidencial en Brasil. En consecuencia, la hipótesis que guía a este trabajo es que su tercer mandato presidencial implica un retorno a la política exterior autónoma mediante diversificación, tal como sucedió en sus primeras dos presidencias. El objetivo principal entonces, es identificar aquellas pautas que den indicio de un resurgimiento de la autonomía en el accionar internacional de Lula en sus primeros 100 días de gobierno. Así, se implementa un método cualitativo con estudio de caso, recurriendo al análisis interpretativo de fuentes secundarias y primarias. A partir de ello, es posible concluir que efectivamente, nos encontramos ante un retorno de una política exterior en clave autónoma mediante diversificación, teniendo en cuenta el retorno a UNASUR, la voluntad de convertirse en potencia ambiental, el restablecimiento de relaciones con Venezuela, junto con la intención de democratizar instituciones internacionales, entre otros indicios.

Palabras clave: Autonomía; Lula da Silva; Política Exterior brasileña.

Abstract

This research paper is based on the question of the foreign policy strategy adopted by President Lula da Silva in this new presidential term in Brazil. Consequently, the hypothesis guiding this paper is that his third presidential term implies a return to an autonomous foreign policy through diversification, as was the case in his first two presidencies. The main objective, then, is to identify those patterns that indicate a resurgence of autonomy in international action in his first 100 days in office. Thus, a qualitative case study method is implemented, resorting to the interpretative analysis of secondary and primary sources. From this, it is possible to conclude that we are indeed witnessing a return of autonomous foreign policy through diversification, taking into account the return to UNASUR, the desire to become an environmental power, the re-establishment of relations with Venezuela, together with the intention to democratise international institutions, among others.

Keywords: Autonomy; Lula da Silva; Brazilian Foreign Policy.

Recebido: 20 Junio 2023
Aceptado: 16 Noviembre 2023

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 Compartilhá-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.

Introducción

El concepto de autonomía en la política exterior en Brasil posee un lugar central para Itamaraty, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores. La autonomía tiene un sentido esencial para el desarrollo del país, dado que al mismo tiempo que aporta crecimiento económico a nivel nacional, otorga mayores márgenes de maniobra en el plano internacional.

Por margen de autonomía, se entiende “la búsqueda de aumentar el poder de toma de decisiones relativo a través de incrementar las cuotas de poder respecto de determinados socios” (RUBIOLO, 2017, p. 69). En tal sentido, la autonomía posee una vertiente económica que busca el desarrollo del país a partir del comercio exterior, la inversión extranjera directa y el financiamiento; y una vertiente política, dónde el modelo de desarrollo adoptado por un gobierno tiene un rol central al entender la autonomía (BUENO, 2016).

Es por ello, que es una cuestión que prevalece dentro de la política exterior de Brasil, pero que fue adquiriendo diferentes concepciones en distintas presidencias. Con la primera llegada de Lula al poder, en 2003, es posible destacar una redefinición de objetivos en política exterior en clave autonómica, recurriendo a la diversificación como herramienta, marcando de esta forma un quiebre respecto al accionar de sus predecesores.

Lo mismo ocurre con la llegada a su tercer mandato, veinte años después. Bolsonaro, anterior presidente, marcó un definido corte en lo que respecta a la política exterior implementada por Lula en sus primeros dos gobiernos. Lejos de llevar adelante una autonomía mediante diversificación, optó por alinearse a los intereses de Estados Unidos, alejándose del rol de *global player* y de la vocación de liderazgo que construyó Lula. Amén de ello, es posible preguntarse: ¿Cuál es la estrategia de política exterior adoptada por el presidente Lula da Silva en este nuevo mandato presidencial?

Por consiguiente, la hipótesis que guía a este trabajo es que la llegada de Lula al poder en su tercer mandato, implica un retorno a la política exterior autonómica mediante diversificación, tal como sucedió en sus primeras dos presidencias.

A razón de ello, el presente artículo de investigación tiene como objetivo principal identificar aquellas pautas que den indicio de un resurgimiento de la autonomía en política exterior durante el tercer mandato de Lula da Silva. Por consiguiente, se trabaja en pos de tres objetivos específicos. El primero de ellos, analizar las contribuciones al debate sobre la autonomía en la política exterior desde el campo de las Relaciones Internacionales. El segundo, identificar aquellos momentos que marquen el uso de autonomía mediante diversificación durante el primer y segundo mandato presidencial de Lula. Por último, remarcar los lineamientos de política exterior para la agenda 2023/26 en base a sus primeros 100 días de gobierno. Es menester resaltar que estos objetivos serán desarrollados en orden, tal cual fueron planteados, en los apartados a continuación.

En cuanto a la metodología utilizada, estamos en presencia de un método cualitativo con estudio de caso, dado que se estudian los primeros 100 días de gobierno de Lula da Silva, a partir del análisis interpretativo de fuentes secundarias y primarias, siendo estas últimas discursos y comunicados oficiales.

Un recorrido del debate de autonomía en Latinoamérica

La corriente teórica de la autonomía fue impulsada desde Latinoamérica con el objetivo central de revertir la condición periférica de los países de la región y su desfavorable posición en relación al esquema de poder mundial. En tal sentido, estrategias autonomistas han procurado la potenciación de capacidades para lograr una mayor viabilidad y un *status* que le permita, a los más débiles, adquirir mejores niveles de negociación e influencia en el ámbito internacional (COLACRAI, 2009, p. 40).

Una característica en común de las diferentes propuestas que fueron surgiendo en torno al debate de la teoría de la autonomía es que, gran parte de ellas, entienden que el Estado es el actor central que posee el ejercicio de la autonomía y de las estrategias correspondientes para mantenerla, adquirirla u aumentarla (OLAYA, 2007). Puig en Argentina y

Jaguaribe en Brasil, fueron pioneros en tales debates. Ambos reconocieron la situación de dependencia respecto a los Estados de la región, pero la comprendieron como una condición posible de ser modificada mediante el uso y aprovechamiento de márgenes de autonomía.

Por su parte, Puig definió a la autonomía como la “capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma” (PUIG, 1984, p. 42). Es decir, la consideraba como la capacidad de acción que tienen los Estados periféricos en política exterior, en construir poder propio y ganar influencia en el sistema internacional. A razón de ello, podemos inferir que, para Puig, la misma es concebida como el desarrollo del interés nacional.

Para llevar adelante políticas exteriores autonómicas, comprendía como necesario “partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del régimen internacional que permita desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen” (PUIG, 1984, p. 43). Dicho análisis era imprescindible, dado que, permitía identificar las oportunidades y condicionantes propios del sistema internacional.

Entrando en la década de los noventa, en un contexto atravesado por el fin de la Guerra Fría y el auge del neoliberalismo, la teoría de la autonomía, tal cual fue propuesta por Puig, comenzó a ser cuestionada. “Las críticas más extendidas a la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig se centran en la supuesta relación tanto con un determinado tipo de realismo, como con la guerra fría” (SIMONOFF, 2015, p. 185). De esta forma, comenzó a ser tildada de anacrónica e incapaz de explicar la nueva realidad imperante.

Distintos pensadores interpretaron al nuevo escenario internacional post Guerra Fría como un contexto en donde primaba la cooperación, la estabilidad y el equilibrio, por lo que el uso de la teoría de la autonomía quedaba obsoleto. Mientras que, para otros, era posible aplicarla si se la orientaba con un sentido diferente. Es así que durante estos años hay un fenómeno de reinterpretación de la teoría propuesta por Puig: “el concepto de autonomía apareció como la contrapartida de la descripción de la situación de opresión y vulnerabilidad de los países dependientes” (MÍGUEZ, 2017, p. 210).

Claro ejemplo de ello es el abordaje de Escudé, quien presentó un nuevo enfoque, el realismo periférico, con el fin de ser utilizado como guía de política exterior adaptada a la nueva realidad, en detrimento de la teoría de la autonomía (ESCUDE, 1992). Dicho enfoque considera que la autonomía no era la simple libertad de márgenes para actuar en política exterior, sino que, para comprender las posibilidades de acción de un Estado, había que medir en términos de costos relativos, lo que implica llevar un determinado modelo de inserción internacional (ESCUDE, 1992).

Este cálculo era esencial al momento de ejecutar la política exterior. El mismo es un determinante para tomar alguna decisión que comprometa al país de manera internacional respecto a la gran potencia, Estados Unidos. “El autor vislumbra la relación centro-periferia como estática e inmodificable, del mismo modo que los autores de la Teoría de la Dependencia” (SIMONOFF, 2003, p. 10-11). Una actitud de perfil bajo en política exterior era deseable. Un accionar exterior que acompañe a los intereses de la potencia dominante era esencial y el camino correcto a seguir.

A comienzos del nuevo siglo, nos encontramos en un nuevo contexto internacional caracterizado por un mayor multilateralismo. Específicamente en lo que concierne a la región latinoamericana, varios países atravesaron crisis económicas y sociales producto del neoliberalismo, por lo que es posible evidenciar un giro a la izquierda en distintos gobiernos y un relanzamiento de los procesos de integración. En esta reconfiguración del poder “apostaron por el fortalecimiento de las relaciones con socios del sur, el regionalismo y el apoyo al multilateralismo para su inserción internacional” (ZAPATA ALDO; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, 2020, p. 66).

En función de estos cambios, se produce en el ámbito académico regional una revisión de las concepciones de autonomía. De esta forma, se identifican debates en torno a la autonomía mediante integración, de autonomía relacional, y autonomía mediante la diversificación. Esta última es la más acertada para el análisis de la política exterior de Lula, tanto en sus dos primeros mandatos como para los primeros 100 días de su nuevo gobierno.

Dentro del debate de ganar márgenes de autonomía mediante mayor integración, encontramos la propuesta de Lampreia en el año 1998, quien plantea una dicotomía entre autonomía por integración y autonomía mediante el aislacionismo. En un contexto internacional post Guerra Fría, es posible visualizar ciertos cambios, como, por ejemplo, el libre comercio, el auge de la democracia, nuevos regímenes internacionales, mayor impermeabilidad de la frontera, procesos de integración regional, entre otros (LAMPREIA, 1998). Es precisamente en este panorama, que el autor comprende que Brasil debe tener un papel más relevante en el sistema internacional, al mismo tiempo que adquiere influencia en los procesos de toma de decisiones a nivel mundial. Explica que “los tiempos de aislacionismo y autosuficiencia han terminado [...] la autonomía sigue siendo un objetivo esencial para Brasil, es decir, debemos tratar siempre de aumentar nuestra capacidad de actuación en el ámbito internacional” (LAMPREIA, 1998, p. 8).

A modo de ejemplificar como mayor integración, mayor autonomía y ganancia de márgenes de influencia, LAMPREIA (1998) utiliza diferentes ejemplos concretos, entre ellos, el MERCOSUR y la adhesión de Brasil al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). De esta manera, el autor explica que, por medio de la integración, Brasil creció notablemente, convirtiéndose en un actor de relevancia en la escena internacional, y adquiriendo progresivamente márgenes de autonomía y mayor influencia en procesos de toma de decisiones (LAMPREIA, 1998).

Por otro lado, Russell y Tokatlian en el año 2002, proponen abordar el debate desde una nueva concepción, la autonomía relacional. Para estos autores, las nuevas particularidades tanto a nivel mundial, como a nivel del Cono Sur de la región, con los procesos de integración y la democratización, exigen una nueva redefinición del concepto. Analizan este nuevo escenario como favorecedor para nuestros países: “el tránsito de una autonomía que se define por contraste a otra que se construye dentro de un contexto de relaciones y que llamamos ‘autonomía relacional’” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 176). Entienden por esta nueva concepción de autonomía como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 176).

Por último, dentro de este período de reinterpretación, Vigevani y Cepaluni, académicos brasileños, presentan en el año 2007 una tipología a la concepción mediante la cual entienden que es posible adquirir mayores márgenes de autonomía por medio de diversificación. Esta es definida como

la adhesión del país a los principios y normas internacionales a través de alianzas Sur-Sur, incluidas las regionales, y acuerdos con socios no tradicionales (China, Asia-Pacífico, África, Europa del Este, Oriente Medio, etc.), ya que se cree que reducen las asimetrías en las relaciones exteriores con países más poderosos y aumentan la capacidad de negociación nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Es decir, a través de la diversificación de vínculos con socios alternativos, un país puede adquirir mayores márgenes de autonomía en su política exterior, y mejorar así su posición a nivel internacional. Esto se encuentra relacionado a los siguientes objetivos que persigue una estrategia de autonomía mediante diversificación:

(1a) contribuir a la búsqueda de un mayor equilibrio internacional, tratando de atenuar el unilateralismo; (2a) reforzar las relaciones bilaterales y multilaterales para aumentar el peso del país en las negociaciones políticas y económicas internacionales; (3a) reforzar las relaciones diplomáticas para aprovechar las posibilidades de un mayor intercambio económico, financiero, tecnológico, cultural, etc. (4) evitar acuerdos que puedan comprometer el desarrollo del país a largo plazo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

Es menester remarcar que los mismos son utilizados en el presente trabajo de investigación para comprobar la hipótesis del retorno de la agenda autonómica del actual presidente brasileño, Lula da Silva. De esta forma, son referenciados tanto para sus primeros mandatos, como para los primeros cien días de su gobierno actual.

La autonomía en los primeros mandatos de Lula (2003-2010)

En un contexto internacional signado a nivel regional por el giro a la izquierda de diferentes gobiernos, y, a nivel internacional caracterizado por la guerra contra el terrorismo junto con la securitización de agendas post 11/s, y, un consecuente debilitamiento del multilateralismo, sumando a la incipiente notoriedad de países emergentes con su posterior acrónimo BRICS, es que Lula da Silva asume su primer mandato presidencial en enero del 2003.

A partir de entonces, es posible notar una reorientación de la estrategia de la política exterior de Itamaraty respecto a la década de los noventa, donde la autonomía se caracterizaba por la distancia y era abordada mediante la participación entre los espacios que Estados Unidos permitía. Es decir, la política exterior se encontraba estrechamente acoplada a la potencia y sus respectivos intereses vitales (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Lula da Silva buscó mayor diversificación, sin dejar de reconocer a Estados Unidos como potencia dominante, pero intentando reducir su asimetría de poder, con la intención de formar un orden internacional menos asimétrico y más democrático en el proceso de toma de decisiones: “En su discurso inaugural como presidente, el presidente Lula anunció una inflexión en la política exterior con la construcción de una nueva matriz política internacional” (FAGUNDES VISENTINI; REIS DA SILVA, 2010, p. 55).

Con la implementación de una estrategia autonómica en política exterior mediante diversificación, llevó adelante una diplomacia multilateral para mejorar su inserción internacional y, a la vez, atenuar el unilateralismo estadounidense. Para la consecución del progreso económico del país, entre sus herramientas se destaca la promoción del libre comercio y la integración regional, entre otras, evitando todo tipo de acuerdos que comprometan dicho crecimiento. Su agenda tuvo como objetivo fijar con mayor ímpetu tanto su desarrollo nacional como la defensa de sus intereses ante las grandes potencias. De esta forma, Lula buscó garantizar y promover la autonomía de Brasil.

Para ello era necesario aumentar su representación y liderazgo tanto a nivel regional como internacional. Su política exterior se caracterizó por tener iniciativas de coordinación política con países emergentes y del cono sur. Tal como exponen Vigevani y Cepaluni (2007), diversificar vínculos diplomáticos, haciendo hincapié en relaciones Sur-Sur es claro ejemplo de implementación de autonomía mediante diversificación.

Dentro de las iniciativas de Lula a nivel internacional, se destacan su accionar tanto en la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En estos organismos abogó por una reforma de su arquitectura, para una democratización en los procesos de toma de decisión y representación de los países en desarrollo. Se observa así la búsqueda de mayor equilibrio a nivel internacional, donde no solo se privilegien intereses de potencias tradicionales, como parte de su política exterior autonómica (SCHENONI; LEIVA, 2021, p. 237).

Este ímpetu reformista, como así también su vocación de liderazgo se advierte en la postulación brasileña a un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Lula remarcó que, dado al tamaño de Brasil, entendido por la cantidad de habitantes, como así también a nivel geográfico como territorial, y económico, el país merecía tener un lugar en dicho espacio, como representante de la región Latinoamericana. En su discurso frente a la Sesión 61 de Asamblea General de Naciones Unidas remarcó:

Brasil sostiene que la ampliación del Consejo de Seguridad debe contemplar la entrada de países en desarrollo como miembros permanentes. Esto haría a ese órgano más democrático, legítimo y representativo. La gran mayoría de los Estados miembros coincide con esta opinión y reconoce la urgencia de esta cuestión. No podemos abordar nuevos problemas utilizando estructuras anticuadas (DA SILVA, 2006).

Continuando con su accionar en el plano global, es posible destacar diferentes hechos que también dan cuenta de esta política exterior autónoma. Entre ellos, el apoyo al reclamo de Palestina, como así también la firme condena a la invasión de Irak en 2003. En ambas ocasiones Brasil actuó en contra de los intereses de Estados Unidos, hecho que resultaría improbable años anteriores (LECHINI; GIACCAGLIA, 2010).

Otro claro ejemplo es su alianza con el denominado grupo BRICS, junto a Rusia, India, China y Sudáfrica. Este refuerzo de relaciones diplomáticas, como parte de una estrategia de autonomía mediante diversificación, otorgó al país la posibilidad de negociar en bloque en diferentes foros y organismos internacionales, en pos de incidir en la agenda política global de asuntos de relevancia, como también de defender sus intereses nacionales.

Asimismo, la cuestión medioambiental tuvo un lugar esencial dentro de su agenda internacional. Desde inicios de su gestión se destacó el protagonismo accionar en diferentes negociaciones multilaterales referidas a dicha temática. Es preciso remarcar que la problemática del cambio climático adquirió gran relevancia a nivel global a comienzos del presente siglo, de allí su voluntad en tener un rol destacado como líder en esta cuestión, a la vez que Brasil es conocido por tener una importante biodiversidad.

Este protagonismo se plasmó en su participación en las Conferencias de las Partes (COP), Cumbre Anual de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, desde el año 2006, donde el país comenzó a tener una postura de índole más reformista comparada con años anteriores. También en la Conferencia Río+20 para el desarrollo sostenible, en el empeño en que países desarrollados adhieran al Protocolo de Kioto y en los esfuerzos realizados junto con la comunidad internacional para invertir en fuentes de energía renovables. Estos son claros ejemplos no solo de la relevancia otorgada a la cuestión medioambiental en su agenda, sino que también en su política exterior autonómica, al abogar por un mayor equilibrio internacional, reclamando por una democratización de dichos foros multilaterales (RODRIGUES TEIXEIRA, 2016).

Por otra parte, su proyección de liderazgo y la autonomía en política exterior es también posible encontrarla a nivel regional. La diversificación y profundización de vínculos con países del cono sur, hecho relegado una década atrás, es un claro ejemplo de estrategia autonomista: “La integración con sus vecinos se consideraba la vía más segura para que Brasil gane prestigio internacional, al tiempo que le ayudaba a desarrollar su potencial y a formar un bloque lo suficientemente fuerte como para tener más peso internacional” (GOMES SARAIVA, 2010, p. 160).

Así, se destaca la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 como ejemplo de su vocación de líder a nivel regional, en donde legitimó su autoridad política. Este foro que trasciende las cuestiones de integración económica, para dar lugar también a las de tipo políticas, como son la seguridad y el manejo de crisis, agrupa a todos los países sudamericanos. Ello no es un dato menor, dado que deja por fuera México, país que compite por el liderazgo con Brasil y que además se encuentra acoplado a los intereses de Estados Unidos (SCHENONI; LEIVA, 2021). Con UNASUR, Lula apostó en ganar márgenes de autonomía en su política exterior, reforzando el multilateralismo, a la vez que consolida su liderazgo, dejando a un lado a Estados Unidos para evitar su intromisión en el manejo de problemáticas regionales.

La importancia otorgada a la integración a nivel regional, también se plasma en la apuesta a fortalecer el MERCOSUR. Con la llegada de Lula, y en consonancia política ideológica con los otros gobiernos de los países miembros, se pensó en profundizar este esquema de integración. El mismo pasó de ser un mero bloque que trataba cuestiones de índole comercial, a dar pie a un proceso de integración que abarque temáticas sociales y políticas. Claro ejemplo fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), el cual “fue un paso para que Brasil tome su posición de *paymaster* en el bloque” (GOMES SARAIVA, 2010, p. 163).

Por último, el boicot al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la IV Cumbre en Mar del Plata en 2005, en coordinación con Argentina y Venezuela, es otra demostración de autonomía por parte de Brasil. Allí reafirma la prioridad dada a Sudamérica, enfatizando el accionar multilateral, lo cual es vital para reafirmar su liderazgo. Tal como afirma en su discurso: “no existe salida individual para ningún país” (LULA DA SILVA, 2005). También demuestra la defensa de sus propios intereses en detrimento de los de Estados Unidos, evitando la creación del ALCA, a fin de no implementar un acuerdo que pueda comprometer el desarrollo del país, dando cuenta de su estrategia autonómica.

Por último, su autonomía mediante diversificación en política exterior a nivel bilateral se advierte en el boom de las relaciones con China a comienzos de la primera gestión. A principios de los 2000, el país asiático se convirtió en el principal socio comercial de Brasil, y a su vez, este último se convirtió en el segundo gran destinatario de los créditos otorgados por China en la región, y principal destino de sus inversiones extranjeras directas. En cuanto a los ejes políticos de esta relación bilateral, China apoyó a Brasil en su candidatura para tener un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; mientras que Brasil, aumentó su nivel de coincidencia en lo que respecta a los votos dentro de la Asamblea General. Asimismo, en 2004, Lula reconoció como economía de mercado a China, a pesar de las resistencias a nivel nacional por parte del sector industrializado (SCHENONI; LEIVA, 2021).

La autonomía plasmada en 100 días de gobierno

La asunción del presidente Lula da Silva el 1 de enero del 2023 significa el fin del aislamiento diplomático para Brasil y el regreso de la ambición de convertir al país en potencia mundial. A razón de ello, la autonomía mediante diversificación en política exterior como estandarte, junto con el desarrollo económico a nivel interno, son los principios rectores de la política del líder brasileño y herramientas fundamentales para la consolidación del interés nacional.

Tal como su primer mandato significó una reorientación en la política exterior del país, lo mismo sucede actualmente con su tercer ejercicio en el gobierno. La diferencia es que, esta vez, procura volver al pasado para recuperar la autonomía ganada en sus primeras dos presidencias, y así poder posicionar nuevamente a Brasil como emergente de gran liderazgo, representando a los países en desarrollo del Sur Global.

Por otro lado, el contexto internacional en el que asume es distinto al de sus dos primeros mandatos. Las transformaciones en el orden internacional se ven reflejadas en la disputa entre Estados Unidos y China, el conflicto entre Rusia y Ucrania, el ascenso de las extremas derechas (fenómeno al que Brasil no fue ajeno durante la presidencia de Jair Bolsonaro) y los desafíos que impuso la pandemia del covid-19 a nivel social, político y económico en el plano global.

La vocación autónoma del actual presidente Lula, reflejada en sus primeros 100 días de mandato, puede ser analizada en 3 niveles, interconectados unos con otros, al igual que en sus dos administraciones anteriores. En consecuencia, se distinguen eventos tanto a nivel internacional, como regional y bilateral que procuran, a modo de ejemplo, demostrar acciones de tinte autonómicas.

La cuestión medioambiental representa nuevamente un pilar fundamental de su política exterior. Su intención de retomar la búsqueda de liderazgo en dicha temática es sumamente evidente. Ello se observa cuando, previo a tomar posesión del nuevo mandato, se hizo presente de forma activa en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, COP27, ocupando el asiento vacío del entonces presidente Bolsonaro. Cabe destacar que el presente eje de política exterior quedó sumamente relegado durante la presidencia anterior, y, es un aspecto que el actual presidente busca revertir (FRANCE 24, 2022). Más aún, propuso a Brasil y su Estado de Pará como sede de la COP30 a realizarse en 2025 (PLANALTO, 2023c).

Además, la importancia otorgada al desarrollo de una economía verde a nivel nacional se encuentra íntimamente relacionada con su voluntad de ser una potencia ambiental. Convertirse en exportador de nuevas tecnologías a la vez que reindustrializar al país con una base sustentable, no solo significa una opción viable de crecimiento económico nacional, sino que también representa una adaptación a los cambios globales que se aventuran. Tal como remarcó en su primer discurso presidencial “Ningún otro país tiene las condiciones que tiene Brasil para convertirse en una gran potencia ambiental, basada en la creatividad de la bioeconomía y en los emprendimientos de la sociobiodiversidad. Iniciemos la transición energética y ecológica” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

Para la consecución de tal objetivo, se pone a disposición el Banco Nacional para el Desarrollo (BNDES), financiando proyectos de gasoductos en países vecinos. Ejemplo de ello es el gasoducto Néstor Kirchner en Vaca Muerta,

que fue un asunto discutido en Argentina con su actual presidente Alberto Fernández, durante el primer encuentro bilateral.

Este financiamiento, al igual que lo hacen otros países con sus bancos oficiales como lo son China o India, significa un instrumento sumamente poderoso de tipo económico financiero de la política exterior. Esta herramienta, conocida como “*financial statecraft*” (ARMIGO; KATADA, 2014, p. 2) está en línea con lo sostenido por Vigevani y Cepaluni (2007) al respecto de aumentar los intercambios económicos y financieros y el peso del país en las negociaciones internacionales a partir de la profundización de relaciones bilaterales y multilaterales.

Por otra parte, sus primeras visitas presidenciales a diferentes países marcan también una pauta autonómica de lo que serán sus lineamientos de política exterior durante su tercer mandato presidencial. Ejemplo de ello fue su viaje a Argentina, primer país en visitar al igual que en 2003, debido a cuestiones de proximidad geográfica, como también por la importancia que tienen el comercio exterior entre ambos, además de los intereses compartidos respecto a la integración regional con el MERCOSUR. Allí enfatizó la voluntad de financiar el proyecto del gasoducto Néstor Kirchner, tal como se explicó *supra*.

Otros tópicos que dan pauta de su voluntad de retomar el liderazgo a nivel regional son las relaciones bilaterales con Venezuela, UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas temáticas durante el gobierno de Bolsonaro representaron un quiebre respecto a la política exterior de los primeros dos mandatos de Lula. El ex mandatario, no solo abandonó la CELAC, sino que también afianzó su salida de la UNASUR, amenazó en consolidar el abandono al MERCOSUR y rompió relaciones bilaterales con países latinoamericanos, como Venezuela: “Jair Bolsonaro implementó un giro en la orientación internacional de Brasil, alineándose con Estados Unidos y abandonando toda pretensión de desempeñar un rol protagónico en América del Sur” (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 169).

En contraposición, Lula da Silva otorgó vital importancia a retomar un papel protagónico en los diferentes esquemas regionales, no sólo como intento de atenuar el unilateralismo imperante en América Latina, sino también para aumentar su peso en las negociaciones internacionales. Es por ello que, durante la reunión con el presidente argentino remarcó la necesidad de reactivar UNASUR, luego de haber sido hecho a un lado por la llegada de gobiernos de centro derecha en la región y el fin del boom de los *commodities*. Esto fue formalizado a partir del decreto N° 11475 de abril de 2023 por el que Brasil promulgó el Tratado Constitutivo de dicho mecanismo de integración. A su vez, participó en la VII cumbre de la CELAC, marcando así el retorno de Brasil al foro regional. Allí destacó la importancia de la integración regional: “Brasil está de vuelta en la región y listo para trabajar lado a lado con todos ustedes, con un sentido muy fuerte de solidaridad y proximidad” (CENTENERA, 2023).

En cuanto a su relación con Venezuela, enfatizó la importancia de la defensa de su soberanía, dando así un guiño positivo al país latinoamericano, manifestando la intención de reabrir su embajada en Caracas. En este sentido, durante los primeros meses del 2023, ambos países restablecieron formalmente sus relaciones diplomáticas, culminando esto con la visita de Maduro al país brasileño en mayo (PLANALTO, 2023d). En esta ocasión, el presidente Lula afirmó la voluntad de profundizar el vínculo bilateral:

Nuestros ministros tienen que conversar más, empresarios de ambos países tienen que conversar más, las universidades tienen que dialogar más de ciencia y tecnología. Es necesario que los empresarios brasileños vuelvan a invertir en Venezuela y América del Sur y restablecer mecanismos beneficiosos de cooperación como los de antes (PLANALTO, 2023d)

Otros hechos que durante los primeros 100 días de mandato de Lula dan pauta del retorno de una política exterior autonómica mediante diversificación, son la visita a Japón en el marco del G7, la posición al respecto del acuerdo Mercosur-Unión Europea y el viaje a China. En cuanto a su primera visita oficial a Japón con motivo de la invitación a participar de la cumbre del G7, Lula arribó con un mensaje muy claro en favor de volver a posicionar el liderazgo de Brasil en América Latina y el mundo. De hecho, fue el único líder latinoamericano en hacerse presente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES

EXTERIORES, 2023), con un discurso dónde abordó temáticas como la no proliferación, el desgaste del multilateralismo, el conflicto en Ucrania, la situación de Haití y la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (LULA DA SILVA, 2023).

Por otro lado, se reunió con la directora general del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, en pos de intervenir en las negociaciones de la deuda externa que Argentina tiene con el organismo, intercediendo a favor del país. Allí, no solo se refirió a cómo las condicionalidades impuestas van en detrimento de la economía de Argentina, dejándola aún más vulnerable, sino que también remarcó la necesidad para el equilibrio regional de la estabilidad en la economía del país vecino (INFOBAE, 2023). Dicha intervención en favor de Argentina con el organismo, no solo denota la voluntad de reafirmar su posición como líder en América Latina, sino también, va en consonancia con su política exterior de tinte autónoma mediante diversificación, en donde la búsqueda de un régimen internacional más democrático y equitativo se hace notar con su petición de reforma de la Arquitectura Financiera Internacional.

En cuanto al acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, la visita a Brasilia del canciller alemán, Olaf Scholz junto a las visitas de Lula a Portugal y España, dieron pie para dar marcha a las negociaciones. Allí el presidente brasileño planteó el avance de la firma del acuerdo, pero con la necesidad de realizar ciertas reformas en favor de los intereses de los países miembros del bloque (TOMYO FASOLIN KOBOYAMA *et al.*, 2023). De hecho, Lula da Silva alegó que el acuerdo sin modificaciones resultaba perjudicial para los intereses brasileños y de todo el bloque: “Si le soltamos la mano a las empresas brasileñas y comenzamos a comprar a empresas extranjeras, vamos a matar a las pequeñas y medianas empresas brasileñas, a los pequeños y medianos emprendedores y a los empleos de Brasil” (PLANALTO, 2023b). En este sentido, demuestra su voluntad de no comprometer el desarrollo del país en el largo plazo con un acuerdo poco beneficioso.

Por último, el mandatario brasileño realizó un viaje a China, donde pudieron observarse algunos elementos de su política exterior autonómica. Más allá de señalar que las relaciones con el gigante asiático son un pilar fundamental para Brasil, Lula da Silva enfatizó en la necesidad de que estas relaciones comerciales estén en línea con la reindustrialización del país y con el cuidado del medio ambiente (ABRÃO *et al.*, 2023). En este sentido, el Ministro de Hacienda brasileño, Hadad, sostuvo que se deben “intensificar los estudios sobre la viabilidad de reindustrializar Brasil en asociación con el capital chino, que está disponible y que ve en América del Sur la oportunidad de desarrollar una plataforma para sus productos” (PLANALTO, 2023a). Con todo, se advierte nuevamente la voluntad del presidente brasileño de no comprometer el desarrollo del país en el largo plazo.

Consideraciones finales

Tal como se remarcó desde un inicio en el presente trabajo de investigación, el concepto de autonomía posee históricamente un rol esencial dentro de la política exterior brasileña. Ello se debe a la vital importancia que este concepto tiene tanto para el desarrollo económico nacional del país, como así también para la búsqueda de mayores márgenes de autonomía en el escenario internacional.

Los mandatos de Lula no fueron la excepción, y por consiguiente, la autonomía tuvo en sus presidencias un papel primordial. Tal es así que es posible observar cómo dicho concepto permea el accionar de su política exterior en diferentes ocasiones durante sus primeros mandatos. Estos hechos fueron señalados en el primer apartado con diferentes ejemplificaciones.

Ahora bien, a partir del análisis de la agenda presidencial de Lula en sus primeros 100 días como presidente, se puede inferir que en su tercer mandato, el presidente electo apunta a un resurgir de la política exterior autonómica mediante la diversificación, tal como sucedió en sus primeras dos gestiones. Mediante el análisis de diferentes ejemplos mencionados *supra*, es posible dar cuenta de la significancia que la autonomía vuelve a adquirir dentro de la política exterior brasileña, en pos de su consecuente desarrollo nacional.

De esta forma, se puede observar como la búsqueda de mayor democratización de las instituciones internacionales a fin de apaciguar el unilateralismo marca un retorno de una agenda de política exterior en clave autonómica. Asimismo, ello sucede con el refuerzo de lazos diplomáticos bilaterales y multilaterales con el objeto de aumentar su capacidad de fijar agenda a nivel internacional. Además, el evitar compromisos que perjudiquen su desarrollo nacional a largo plazo, dan cuenta también de una vuelta a una política exterior autonómica mediante diversificación, al igual que en su primer mandato presidencial.

Otorgar al país el rol de potencia emergente, con la capacidad de influir en las cuestiones de agenda de gobernanza internacional, a la vez que promover el desarrollo económico nacional, siguen siendo prioridades en el Brasil actual. A nivel internacional, las actuaciones de Lula en la cuestión medioambiental, su participación activa en la COP27, los planteos realizados en el G7 son muestra de una renovada búsqueda de autonomía. En el nivel regional, los proyectos del BNDES en América del Sur, la propuesta de rehabilitar UNASUR, la vuelta a la CELAC y el impulso a iniciativas del MERCOSUR dan cuenta del interés autonómico del presidente. En cuanto al marco bilateral, la revitalización de las relaciones con socios que Bolsonaro había en cierta forma relegado (China, Argentina, Venezuela) también pueden interpretarse como una estrategia de autonomía por diversificación.

Por último, tal como fue explicado con anterioridad, el gobierno de Bolsonaro marcó un quiebre significativo respecto al accionar en política exterior que Lula estableció entre 2003 y 2010. No obstante, a partir del análisis realizado, es posible evidenciar que el retorno de una diplomacia presidencial, con tintes autonomistas y de proyección de liderazgo continúa vigente como gran objetivo del presidente actual.

Si bien no transcurrió ni un año de mandato presidencial de Lula, con el pertinente análisis de su agenda de tan solo los primeros 100 días de mandato, la vocación autonomista en política exterior resulta fácilmente detectable. Solo resta esperar cuáles serán sus próximos movimientos a nivel internacional en pos del interés nacional en los próximos tres años de su mandato y constatar si se consolida su búsqueda de autonomía por diversificación.

Referências

ABRÃO, R.; ALMEIDA, E.; OLIVEIRA, F.; MARRA, A. T. A transição energética brasileira no setor de transportes e o papel da China: biocombustíveis ou veículos elétricos? **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/05/16/a-transicao-energetica-brasileira-no-setor-de-transportes-e-o-papel-da-china-biocombustiveis-ou-veiculos-eletricos/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Discurso do presidente da República, Lula da Silva no Congresso Nacional. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

APOLINARIO, D.; DE JESUS SOPRIJ, G. H.; POLETTO DI GIOVANNI, L.; ROMANO, L.; PORTARI, L. S. O Brasil, o Gasbol e a integração energética latinoamericana. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/05/02/o-brasil-o-gasbol-e-a-integracao-energetica-latinoamericana/>. Acesso em: 4 jun. 2023.

ARMILLO, L. E.; KATADA, S. N. **The Financial Statecraft of Emerging Powers: Shield and Sword in Asia and Latin America**. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

BUENO, M. del P. Política Exterior Argentina: el renovado desafío de la autonomía. **Cadernos do Tempo Presente**, n. 24, 2016. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/60794>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CENTENERA, M. La Celac llama a la integración regional impulsada por Lula. **El País**, Madrid 2023. Disponible en: <https://elpais.com/argentina/2023-01-24/brasil-busca-recuperar-protagonismo-en-america-latina-desde-la-celac.html>. Acesso em: 3 jun. 2023.

COLACRAI, M. Los Aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana ¿La Autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? In: KLAGSBRUNN, V; GONCALVES, W (org.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro-Rosario: Revan, 2009. p. 33–49.

COTTING, A.; PINA, L.; TAKADA, N.; VAZ, R.; BARBANTI, O. Governo Lula articula estratégia bioeconômica para alavancar crescimento e inserção internacional. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/05/16/governo-lula-articula-estrategia-bioeconomica-para-alavancar-crescimento-e-insercao-internacional/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

ESCUDE, C. **Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1992.

FAGUNDES VISENTINI, P. G.; REIS DA SILVA, A. L. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 54–72, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Z7Lz4LHWtfsqky4FSDvR43p/> Acesso em: 5 jun. 2023

FRANCE24. Lula da Silva anima la COP27 y propone organizar la cumbre de 2025 en la Amazonía. 2022. Disponível em: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20221116-lula-anima-la-cop27-y-propone-organizar-la-cumbre-de-2025-en-la-amazon%C3%ADa> Acesso em: 3 jun. 2023.

GOMES SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 151–168, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/jpMhsQPLvpM6yP5vcZtPpfh/> Acesso em: 3 jun. 2023.

FRENKEL, A.; AZZI, D. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? **Nueva Sociedad**, v. 291, 2021. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/154695>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INFOBAE. Lula da Silva se reunió con la titular del FMI y le dijo que “la deuda destroza a Argentina”. Buenos Aires, 2023. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2023/05/20/lula-da-silva-se-reunio-con-la-titular-del-fmi-y-le-dijo-que-la-deuda-destroza-a-argentina/> Acesso em: 6 jun. 2023.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 5–17, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/YFcDnF8XTFFHSv7gRSZLV8K/?lang=pt> Acesso em: 15 maio 2023.

LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 41, n. 163, p. 53–73, 2010. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000400004 Acesso em: 2 maio 2023.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso de Luiz Inacio Lula da Silva en la IV Cumbre de las Américas. Mar del Plata, Argentina, 2005. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZYdk9QZs7m0>. Acesso em: 6 out. 2023.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 61a Assembléia Geral das Nações Unidas. Nueva York, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/19-09-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-61a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view> Acesso em: 5 jun. 2023

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do presidente Lula por ocasião da Sessão 8 do G7 e países convidados: “Rumo a um mundo pacífico, estável e próspero”. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/discurso-presidente-lula-em-sessao-8-do-g7>. Acesso em: 6 out. 2023.

MÍGUEZ, M. C. La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. **Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 12, n. 2, p. 207–229, 2017. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/42906> Acesso em: 2 maio 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Participação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cúpula do G7. Hiroshima, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cupula-do-g7 Acesso em: 20 jun. 2023.

OLAYA, S. Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina. **Desafíos**, v. 17, p. 282–328, 2007. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/620> Acesso em: 1 jun. 2023.

PLANALTO. Brasil vai analisar parceria com capital chinês para reindustrialização. 14 abr. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/brasil-vai-analisar-parceria-com-capital-chines-para-reindustrializacao>. Acesso em: 6 out. 2023.

PLANALTO. Lula defende fortalecer o Mercosul e acordo “ganha-ganha” com europeus. 4 jul. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/lula-defende-fortalecer-o-mercossul-e-acordo-ganha-ganha-com-europeus>. Acesso em: 6 out. 2023.

PLANALTO. ONU confirma a Belém (PA) como sede de COP-30, la conferencia climática. 28 maio 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/onu-confirma-a-belem-pa-como-sede-de-cop-30-la-conferencia-climatica>. Acesso em: 6 out. 2023.

PLANALTO. Presidentes Lula e Maduro reforçam retomada de relações bilaterais entre Brasil e Venezuela. 29 maio 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/presidentes-lula-maduro-reforcam-retomada-relacoes-bilaterais-brasil-venezuela>. Acesso em: 6 out. 2023.

PUIG, J. C. **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

RODRIGUES TEIXEIRA, J. Las relaciones internacionales y el papel de Brasil en la gobernanza climática global durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Revista Nuevo Humanismo**, v. 4, n. 2, p. 51–74, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7933954>. Acesso em: 2 jun. 2023.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, n. 21, p. 159–194, 2002. Disponible em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502109> Acceso em: 3 jun. 2023.

SCHENONI, L.; LEIVA, D. Dual Hegemony: Brazil Between the United States and China. In BOLLER, F.; WERNER, W. (eds.) **Hegemonic Transition**, London: Springer, p. 233-255, 2021.

SIMONOFF, A. La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé. **Relaciones Internacionales**, v. 12, n. 25, 2003. Disponible em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RII-IRI/article/view/1583> Acceso em: 3 jun. 2023.

SIMONOFF, A. La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig. **Ciclos en la historia, la economía y la sociedad**, v. 24, n. 44, p. 33–45, 2015. Disponible em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-37352015000100002 Acceso em: 1 jun. 2023.

TOMYO FASOLIN KOBOYAMA, D.; ZUPANOVICH, F.; PROVENZZANO DA SILVA, G.; RAIMUNDO, G. M.; MENDES ALMEIDA, G.; SOUZA JORGE, M.; CASTILHO MIRANDA, R. Cem dias de política externa. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 2023. Disponible em: <https://oieb.org/2023/04/18/cem-dias-de-politica-externa/> Acceso em: 1 jun. 2023.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007. Disponible em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/> Acceso em: 1 jun. 2023.

ZAPATA ALDO, S.; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A. La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China. **Colombia Internacional**, n. 104, p. 63–93, 2020. Disponible em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7677730> Acceso em: 2 jun. 2023.

Funciones de colaboración ejercidas

Marina Zalazar:

Concepción; Metodología; Validación; Curación de datos; Gestión del proyecto; Visualización; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Software; Investigación; Supervisión; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

María Florencia Guzmán 2:

Concepción; Metodología; Validación; Curación de datos; Gestión del proyecto; Visualización; Análisis formal; Recursos; Adquisición de financiación; Software; Investigación; Supervisión; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por las autoras según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

El tercer Lula y el retorno de América del Sur en la identidad internacional de Brasil

The third Lula and the return of South America to the Brazilian international identity

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133311>

Alejandro Frenkel

Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Buenos Aires, Argentina

afrenkel@unsam.edu.ar



Nastasia Barceló

Universidad de la República (UDELAR), Montevideo, Uruguay

nastasiabsevergnini@gmail.com



Resumen

Durante las primeras presidencias de Lula da Silva (2003-2011), la política exterior brasileña (PEB) tuvo entre sus aspectos más destacados el afianzamiento de América del Sur como un rasgo constitutivo de la identidad internacional del país y el intento de transformar a la región como una entidad geopolítica. El punto cumbre del proyecto "sudamericanista" estuvo en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en el año 2008. En la gestión de Jair Bolsonaro, sin embargo, se produjo una redefinición de la narrativa internacional, que incluyó el "abandono" de América del Sur como aspecto prioritario de la PEB. Partiendo de una perspectiva constructivista y utilizando principalmente el método interpretativo del análisis del discurso, este trabajo analiza la relación entre identidad y política exterior en lo que va del tercer gobierno de Lula da Silva, demostrando que con la nueva gestión América del Sur ha vuelto a ser una representación dominante en el discurso gubernamental brasileño.

Palabras clave: Política exterior brasileña; Identidad; América del Sur; Integración Regional.

Abstract

During Lula da Silva's previous administrations (2003-2011), Brazilian foreign policy (PEB) had as one of its main characteristics the consolidation of South America as a constitutive element of Brazil's international identity and the attempt to transform the region as a geopolitical entity. The highest point of the "South Americanist" project was the creation of the Union of South American Nations (Unasur) in 2008. During Jair Bolsonaro's administration, however, a redefinition of the international narrative took place, including the "withdrawal" of South America as a key issue of the PEB. By using a constructivist methodology, mainly the interpretative method of discourse analysis, this paper analyzes the relationship between identity and foreign policy in Lula da Silva's third administration, demonstrating that with the new administration, South America has once again become a dominant representation in Brazilian governmental discourse.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Identity; South America; Regionalism.

Recibido: 19 Junio 2023
Aceptado: 16 Noviembre 2023

Conflictos de intereses: Los autores no informaron posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution-Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ellas siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

Tras la etapa de Jair Bolsonaro en el poder, el retorno de Lula da Silva a la presidencia de Brasil en 2023 ha despertado expectativas sobre un cambio de rumbo en la política y la economía brasileña. Más allá de la contraposición que marcó durante la campaña el ex líder sindical con el modelo del gobierno bolsonarista, el hecho de que se iniciara un tercer período del Partido de los Trabajadores (PT) incentiva a realizar un ejercicio comparativo o, al menos, retrospectivo con lo sucedido en sus anteriores mandatos (2003-2016) y lo que se vislumbra hacia futuro. En materia de política exterior, la literatura reciente coincide en señalar que las primeras acciones del tercer gobierno “lulista” se han caracterizado por una “activa diplomacia presidencial”, un reaceramiento a la región y un intento por retomar el protagonismo en diversas agendas globales, en las que Brasil había tenido una actuación relevante en el pasado, tras el repliegue que caracterizó al interregno bolsonarista (HIRST; TOKATLIAN, 2022; LIMA, 2023; MORATO MACIEL, 2023; MILANI; IVES, 2023; RODRIGUES, 2023). El ministro de Relaciones Exteriores, Mauro Vieira, definió a esta idea de recuperar el protagonismo internacional como la “doctrina Lula” (WINTER, 2022).

Durante la anterior etapa del PT, uno de los rasgos distintivos de la política exterior brasileña (PEB) -popularizada por el entonces canciller Celso Amorim como “*activa y altiva*”- había sido la construcción de América del Sur como algo más que una expresión geográfica. Esto implicaba configurarla como una entidad política y económica específica (RIVAROLA PUNTIGLIANO, 2011). Un punto cumbre este proyecto “sudamericanista” fue la creación de una instancia de cooperación regional, que se materializaría primero en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y, luego, en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En este sentido, diversos trabajos analizaron lo que el ex asesor internacional de Lula Da Silva, Marco Aurelio García, denominó como la “opción sudamericana”. Algunos trabajos lo hicieron en relación al modelo económico neodesarrollista (BOITO; BERRINGER, 2014; KLEMI; MENEZES, 2016); otros se centraron en vincular la política “sudamericanista” con la aspiración de transformar a Brasil en una potencia regional con intereses globales (HIRST, 2006; GUIMARÃES, 2008; LIMA; LIMA, 2013); hubo quienes se enfocaron en la relación entre la política de defensa y el espacio sudamericano (BATTAGLINO 2009; SAINT-PIERRE, 2009; PAGLIARI, 2010; VITELLI, 2013; VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017); en la infraestructura a escala subcontinental (COUTO, 2006; VERDUM, 2007; NEVES, 2018; CLEMENTE, 2022) o, específicamente, en la creación de nuevas instancias de integración regional en el espacio sudamericano (HIRST 2006; SARAIVA, 2010; MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; FELIPE, 2014; LIMA, 2014; MORAES, 2021).

Ahora bien, desde una perspectiva histórica, puede decirse que fue el Barón de Río Branco quien sentó, a principios del siglo XX, las bases para que el “sudamericanismo” se convirtiera, en palabras de Celso Lafer, en uno de los rasgos fundamentales de la identidad internacional brasileña (LAFER, 2001).

La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia, sin embargo, produjo una “diplomacia de ruptura” (SPEKTOR, 2019), que incluyó el alejamiento de América del Sur por parte de Brasil, abandonando toda pretensión de ejercer un rol protagónico en los procesos de integración regional (VADELL; GIACCAGLIA, 2020). En efecto, fue bajo el liderazgo de Brasil que se “dinamitó” la Unasur (CAETANO; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019).

Ahora bien, como se pretende demostrar en este trabajo, con el retorno de Lula al Planalto el gobierno parece tener la intención de reinstalar a la región -América del Sur, específicamente- como un rasgo central de la identidad internacional brasileña. Creemos que esta tendencia se ve reflejada tanto en el discurso político gubernamental como en acciones político-diplomáticas, entre las que se puede resaltar: el relanzamiento de la alianza estratégica con Argentina, la actuación para tratar de mitigar las controversias entre los países del Mercosur, el regreso a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, sobre todo, la reincorporación de Brasil a la Unasur - materializada por decreto en abril de 2023 -, junto con la organización en mayo de una Cumbre de Presidentes Sudamericanos, bajo la premisa de volver a poner en funcionamiento al organismo sudamericano.

En base a lo anterior, este trabajo analiza desde una perspectiva constructivista la relación entre identidad y política exterior en lo que va del tercer gobierno de Lula da Silva. Partiendo de una metodología interpretativa centrada en el

análisis del discurso político se busca identificar las iniciativas y los posicionamientos discursivos gubernamentales en base a la siguiente pregunta: ¿cómo se articula la región sudamericana en la identidad de la política exterior de Brasil durante el tercer mandato de Lula da Silva? A modo de hipótesis, se afirma que en lo que va del tercer mandato de Lula América del Sur ha vuelto a ser una representación dominante en el discurso gubernamental, configurándose como un rasgo central de la identidad de la política exterior. En este sentido, considerando que para analizar los discursos es necesario delimitarlos a una gama amplia pero manejable de fuentes y marcos temporales (NEUMANN, 2008), tomamos como unidad de análisis a un conjunto de discursos políticos emitidos por Lula da Silva en los que se pueden encontrar enunciaciones que denotan representaciones sobre América del Sur en la identidad de la política exterior de Brasil, en el período que va desde el inicio de la campaña electoral de 2022 hasta los primeros meses del tercer gobierno de Lula, iniciado el 1 de enero de 2023.

Identidad y política exterior: de Río Branco a Bolsonaro

La relación entre identidad y política exterior ha sido objeto de amplio estudio y análisis en el ámbito de las relaciones internacionales. Aunque con significados distintos, tanto desde los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales como desde el denominado Análisis de Política Exterior (APE).

El Análisis de Política Exterior se centra en los procesos de toma de decisiones y los factores que configuran las opciones internacionales de un Estado. Por lo general, estos estudios examinan la interacción de los factores internos, sistémicos e individuales y en algunos casos incorporan cuestiones como las ideas, las percepciones y las identidades en tanto factores que influyen en los resultados de una política exterior. La identidad, en este contexto, es algo “dado”, que configura los intereses de los actores y uno de los tantos factores que influyen en el proceso de toma de decisiones de un Estado (KAARBO, 2003; HOUGHTON, 2007; ÁLVAREZ FUENTES, 2015; VUCETIC, 2017).

Para los enfoques constructivistas, en cambio las identidades no están predefinidas, sino que se forman y se mantienen o se pueden modificar a través de la interacción con los demás (WENDT, 1996; HOPF, 2000). Asimismo, las identidades son constitutivas de la política exterior, en tanto influyen en la forma en que se lleva a cabo y definen lo que es políticamente deseable (ADLER, 1997). Al respecto, David Campbell da un paso más allá, al sostener que cualquier decisión de política exterior es, en última instancia, una política identitaria. Para el autor norteamericano, la política exterior es una forma discursiva que constituye de por sí identidades, a partir del establecimiento de fronteras, límites y diferenciaciones que demarcan un “yo/nosotros” de un “otro/ellos” y un “adentro” de un “afuera” (CAMPBELL, 1992, p. 9, 56).

Ahora bien, como señala VITELLI (2014, p. 146), aunque dentro del “paraguas” del constructivismo existen diversas corrientes y, con ellas, distintas maneras de conceptualizar y de investigar a la identidad, todas cuestionan una serie de supuestos racionalistas: que los Estados son unidades semejantes, que el interés nacional se define en términos de poder y que la anarquía es un factor inherente del sistema de autoayuda. Pero lo anterior tampoco significa que no existan conexiones e influencias mutuas entre el constructivismo y la APE, particularmente en la importancia que ambos atribuyen al papel de los agentes en la política internacional (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

En el caso de Brasil, el concepto de identidad internacional ha recibido una atención considerable por parte de la academia y diversos estudios se han enfocado a analizar cómo las ideas y las identidades han influenciado en las decisiones y preferencias de política exterior. Por caso, Nascimento (2010) estudió la construcción de una identidad colectivista con África entre 2003 y 2011 y sus implicancias concretas en la política exterior brasileña hacia esa región. Steiner, Medeiros y De Souza Lima (2014), por su parte, puntualizan el hecho de ser el país más occidental de las economías emergentes como uno de los rasgos identitarios de Brasil. Esto, según los autores, se debe al legado histórico y cultural, manifestado en su lengua, religión y otros rasgos particulares heredados de la colonización europea. Otro trabajo reciente a destacar es el de Abdenur y Souza Neto (2014), quienes investigaron los esfuerzos del gobierno brasileño por articular una identidad suatlántica a comienzos del siglo XX.

Federico Merke es otro autor que ha trabajado en profundidad la relación entre identidad y política exterior brasileña desde una mirada constructivista. En este marco, el académico argentino sostiene que la identidad internacional brasileña se articuló históricamente sobre dos discursos: uno “realista-liberal”, que predominó durante la primera mitad del siglo XX; y otro “realista-desarrollista”, que surge en reemplazo del anterior y tiene entre sus ejes estructurantes la búsqueda de autonomía y el desarrollo nacional (MERKE, 2008, p. 452). Algo similar plantean otros autores (LIMA, 2005; VIGEVANI *et al.*, 2008; CERVO, 2008; BARRENENGOA; BARCELÒ, 2021), respecto de que ideas como el respeto a la soberanía, el universalismo, el pragmatismo, la no intervención y la búsqueda de autonomía constituyen elementos rectores del comportamiento internacional de Brasil. Más recientemente, Sawicka (2020) utilizó la teoría de roles para argumentar que con la llegada de Bolsonaro se produjo una redefinición de la narrativa de la política exterior brasileña por parte del ala “antiglobalista” del gobierno y la elite política. En este marco, el discurso político pasó a representar a Brasil como un miembro incondicional del mundo occidental -fiel aliado de Estados Unidos- que debía desempeñar un papel destacado en la defensa de la fe y la conformación de un nuevo orden global.

Por otro lado, más desde una perspectiva emparentada con el Análisis de Política Exterior, Silva (1998) examinó la relación entre ideas y política exterior en la actuación brasileña en la Liga de las Naciones y la Organización de Naciones Unidas (ONU). Saraiva y Briceño Ruiz (2009), por su parte, analizaron las percepciones de los actores políticos domésticos de los países miembros del Mercosur en relación a la integración, puntualizando en las ideas presentes en la esfera pública de apoyo o rechazo al bloque. En una línea similar, Saraiva y Costa Silva (2019) se enfocaron en las ideas e ideologías de los múltiples actores interesados en influir en la política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro.

En tercer lugar, también se pueden destacar estudios de la identidad internacional brasileña desde la denominada escuela francesa de las Relaciones Internacionales, en base al concepto de “fuerzas profundas” que condicionan la política exterior de un país. En este marco, Pereyra Doval (2010) señala a la tradición diplomática, la alteridad, el desarrollo económico y los mitos nacionales (especialmente, la idea de “grandeza”) como elementos constitutivos de la identidad nacional de Brasil. Siguiendo con la línea de “fuerzas profundas”, aparece la obra de Celso Lafer (2001), una referencia ineludible en el estudio de la identidad y la política exterior de Brasil, poniendo el foco en el discurso diplomático. En efecto, el ex canciller desarrolla los rasgos fundamentales que, según su óptica, conforman la identidad brasileña, entre los que destaca la pertenencia a América del Sur una constante predisposición hacia la construcción de la paz en la región.

Este último rasgo trae a colación el tema central del trabajo: el lugar de América del Sur en la identidad brasileña y su relación con la política exterior. En la narrativa dominante, el paso del Imperio a la República a fines del siglo XIX implicó que, a instancias del Barón de Río Branco, se subrayara el elemento geográfico de la inserción de Brasil y se buscara la conformación de un espacio de paz y de relaciones privilegiadas con los países vecinos (GALVÃO, 2009). El poner la mirada en la región tendría implicaciones geopolíticas: América del Norte y el Caribe pasaron a ser consideradas dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos, mientras que América del Sur sería concebida como la principal esfera de influencia de Brasil (BANDEIRA, 2010). A partir de entonces, la “opción sudamericana” se volvería un rasgo central de la identidad internacional del país.

Ahora bien, aun cuando sea un proceso con antecedentes históricos, fue durante el gobierno de Lula que se diseñó un proyecto de política exterior orientado prioritariamente hacia América del Sur y la integración regional como elemento capaz de impulsar el desarrollo nacional¹. De hecho, Galvão (2009) sostiene que la política exterior de los anteriores gobiernos de Lula es heredera de la tradición diplomática de Río Branco. En palabras de Samuel Pinheiro Guimarães, secretario de Asuntos Estratégicos durante la primera gestión del PT: “América del Sur es la circunstancia inevitable, histórica y

¹ Durante el gobierno democrático de Getulio Vargas (1951-1954) y a comienzos de la década son momentos destacados en los que prevaleció una perspectiva más centrada en América Latina y el Tercer Mundo. Con el regreso de la democracia y el enfoque integracionista en la década de 1980 se volvió a posicionar a América del Sur como la principal referencia geopolítica del imaginario internacional brasileño. Por caso, José Sarney impulsó la conformación del Mercosur, Itamar Franco propuso la conformación de un Área de Libre Comercio de América del Sur y su sucesor, Fernando Henrique Cardoso, organizó las primeras Cumbres de Presidentes Sudamericanos, en 2000 y 2002.

geográfica del Estado y la sociedad brasileña” (GUIMARÃES, 2005). La iniciativa que sintetizaría esta reconfiguración geopolítica “sudamericanista” fue la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, luego transformada en la Unasur, en el año 2008.

En base a lo anterior, consideramos que la “vocación suramericana” de la política externa brasileña es una construcción histórica, que se constituyó en un rasgo identitario de la misma y que es resultado de un conjunto de prácticas políticas, ideas y discursos. En ese marco, hacemos referencia a ONUF (1998) cuando explica que los agentes suelen ser lo suficientemente conscientes de sus identidades y por lo tanto tienen interés en fomentarlas a través del lenguaje. La repetición constante de los discursos y su aceptación como signifiicante lo convierte en una convención que recordará a los agentes lo que siempre han hecho (ONU, 1998). En un sentido similar, Neumann (2008, p. 61) explica la importancia del concepto de “representaciones”, en tanto significados que se reproducen socialmente y que pueden ocupar un lugar dominante en los discursos políticos que expresan las identidades. Específicamente, el autor sostiene que “las representaciones que se proponen una y otra vez se convierten en un conjunto de afirmaciones y prácticas a través de las cuales cierto lenguaje se institucionaliza y se ‘normaliza’ con el paso del tiempo”. Por ello, reitera el politólogo noruego, la tarea del analista del discurso es demostrar cuáles son las representaciones dominantes en determinado contexto histórico, así como las posibles asimetrías entre ellas (NEUMANN, 2008, p. 70).

Por caso, según explica Viana (2010), el discurso político brasileño respecto a la creación de la Unasur se articuló sobre una serie de representaciones. A saber: 1) la construcción de una identidad sudamericana en función de un Nosotros/Otro (América del Sur-Norteamérica); 2) la condición de región periférica y la necesidad de afrontar conjuntamente los desafíos asimétricos de la globalización; 3) la configuración de nuevo orden geopolítico -basado en el multilateralismo y en un mayor protagonismo de la región en la arena global-; y, 4) el fortalecimiento de la infraestructura regional y la conformación de un esquema regional de defensa, todo ello bajo el liderazgo brasileño. En el momento de gestación de la Unasur, Lula dejaría en claro la idea general de esta política identitaria: “Nuestra América del Sur no será más un mero concepto geográfico. A partir de hoy es una realidad política, económica y social, con institucionalidad propia” (DA SILVA, 2008, p. 4-5, traducción propia).

Ahora bien, aunque puede decirse que el diseño de la Unasur responde a estrategias de larga duración de la diplomacia brasileña, que con matices han perdurado y se han resignificado de acuerdo a las coyunturas internacionales, también es cierto que las gestiones recientes de Michel Temer y, sobre todo, de Jair Bolsonaro revelan que no ha sido suficiente para la articulación de un proyecto suramericano sostenido en el tiempo. De hecho, una característica de la ruptura que implicó la política exterior del gobierno de Bolsonaro fue el alejamiento de América del Sur (VIDIGAL, 2019; VADELL; GIACCAGLIA, 2020; FRENKEL; AZZI, 2021).

En términos metodológicos, consideramos que las identidades, en tanto fundamentales para comprender significados clave que nos permiten establecer cómo se construye y representa la política exterior, pueden estudiarse mediante el análisis del discurso (HANSEN, 2006). Al respecto, Campbell y Bleiker (2016) sostienen que el discurso es un conjunto específico de representaciones y prácticas mediante los que se generan significados, se constituyen identidades y se establecen relaciones sociales. Para estos autores, toda realidad es inherente al discurso y sus significados son plausibles de ser interpretados a través del lenguaje. No se trata de negar el mundo material e ideacional, sino de entender que la construcción de lo material, así como de las ideas derivan de significados constituidos discursivamente. Retomando a Neumann (2008, p. 62), los discursos ordenan las cosas que componen el mundo y establecen los límites de lo que se piensa, lo que se considera posible y lo que se considera “natural” hacer en una situación determinada. En este sentido, considerando que para analizar los discursos políticos es necesario delimitarlos a una gama amplia pero manejable de fuentes y marcos temporales (NEUMANN, p. 63), tomamos como unidad de análisis a un conjunto de discursos de Lula da Silva en los que se pueden encontrar enunciaciones sobre el lugar de América del Sur en la identidad de la política exterior de Brasil, en el período que va desde el inicio de la campaña electoral de 2022 hasta los primeros meses de su tercer gobierno, iniciado el

1 de enero de 2023. El contexto, señala Van Dijk (1999, p. 15), es decisivo para la categorización del discurso como “político” o no. En función de ello, los políticos hablan políticamente si están contextualizados en sucesos comunicativos, como jornadas parlamentarias, campañas eleccionarias, proselitismo, entrevistas con los medios, prácticas burocráticas, etc.

La importancia dada al discurso, entonces, implica adoptar una metodología centrada en el actor, examinando los enunciados y representaciones en un contexto político. No obstante, consideramos que también es importante tener en cuenta los indicadores empíricos, propios de la epistemología positivista. En este sentido, coincidimos con Lupovici (2009), cuando plantea la pertinencia de utilizar lo que llama una “metodología constructivista moderna”. Esto es, una combinación de métodos interpretativos con métodos empiristas convencionales. Para este autor, esta combinación es factible y necesaria: aunque los métodos interpretativos y positivistas no sean idénticos, pueden converger en sus objetivos y aportar diferentes puntos de vista sobre el fenómeno estudiado (LUPOVICI, 2009).

En resumen, esta investigación plantea examinar la identidad internacional brasileña, centrándonos en el lenguaje y los discursos gubernamentales, pero, como señalan algunos autores (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993; MILLIKEN, 1999) sin que ello signifique adoptar un sesgo anti empirista, propio de algunos enfoques reflectivistas. El comportamiento debe ser interpretado como una clave en las transformaciones de la identidad y, como afirma Neumann (2008, p. 74), “significado y materialidad deben estudiarse conjuntamente”. Específicamente, se buscó responder los siguientes interrogantes: ¿A quién/quienes se está identifica como nosotros y a quienes como otros? ¿Con qué significantes se asocia a la idea de región en el discurso gubernamental? ¿Qué lugar ocupa América del Sur como rasgo identitario de la política exterior? Es decir, se prestó especial atención a las representaciones dominantes en el discurso político y cómo reflejan la identidad de la política exterior del gobierno de Lula.

El procedimiento metodológico para el proceso de análisis de discurso consistió en seleccionar un conjunto de discursos presidenciales en el marco de eventos internacionales (cumbres, foros, reuniones bilaterales, etc.) y, en menor medida, en ámbitos domésticos (discursos ante el Congreso) en los que se hace referencia a la política exterior y, específicamente, en los que se menciona a la región. En base a ello, se han considerado un total de 25 discursos, emitidos entre enero y septiembre de 2023, de los cuáles en 10 se realizan menciones específicas a América del Sur. Para realizar el análisis se ha prestado particular atención a la repetición de determinados significados (representaciones) que evidencian los rasgos clave que definen la política exterior brasileña en nuestro estudio. Estas representaciones se han estructurado en torno a cinco dualidades que, a su vez, son expresiones de identidad o alteridad.

Tabla 1 – Dualidades que estructuran el análisis de los discursos políticos seleccionados

Identidad	Alteridad
Nosotros (comunidad)	Ellos
Adentro (región)	Afuera (mundo)
Reconstitución/retorno	Alejamiento
Desarrollo regional	Fragmentación

Fuente: Elaborada por los autores.

Dicho lo anterior, huelga realizar una segunda aclaración metodológica: una de las mayores críticas del constructivismo reflectivista a las versiones “moderadas” o “sistémicas” es que toman a las identidades de los Estados como puntos de partida, lo cual implica no adentrarse en explicar cómo se conforman (ZEHFUSS, 2001). Aunque reconocemos como válida la crítica, cabe señalar que el objetivo de este trabajo no es explicar cómo se configura la identidad internacional brasileña; ni tampoco si existe algo parecido a una identidad regional sudamericana. Más bien, lo que se busca es reconocer las representaciones dominantes en el discurso político del durante tercer gobierno de Lula que revelen la afirmación de

una identidad internacional articulada en torno a América del Sur. Decimos esto, además, en línea con lo planteado por Wendt (1992) respecto de que los actores pueden desarrollar esfuerzos conscientes para modificar la identidad, en tanto son capaces de realizar una autorreflexión crítica que permita transformar o trascender determinados roles.

Discursos, política y diplomacia: el retorno de la vocación suramericanista en la PEB

Como fue explicado antes, si bien la vocación suramericana respecto de integración es un fenómeno de larga data en la PEB, fue durante los gobiernos del PT que se concretaron las iniciativas “sudamericanistas” más representativas. En 2004 Brasil propuso la creación de la Comunidad de Naciones Suramericanas (CSN) y en 2008 impulsó la creación de Unasur, con el objetivo de fortalecer el diálogo político y la integración en múltiples dimensiones. Ahora bien, el desinterés del gobierno Bolsonaro para con la región implicó una erosión de la identidad suramericanista brasileña y su reconstrucción es uno de los grandes desafíos que enfrenta el tercer gobierno lulista. En el tiempo que lleva el nuevo gobierno, una de las mayores apuestas de Lula es reconstruir la asociación con los países de América del Sur y con las instancias regionales de integración (RODRIGUES, 2023, p. 3). La vuelta a la CELAC, la reactivación de la agenda externa del Mercosur, propuesta de reactivar la Unasur, así como la agenda bilateral con varios países del subcontinente en cuestiones como crimen transnacional, la falta de integración física, deforestación y migraciones dan muestras de ello (MORATO MACIEL, 2023; LIMA, 2023, FERNÁNDEZ; ABILIO, 2023)².

También se puede constatar una rejerarquización de la región en el ámbito institucional de la PEB. Ya sea desarticulando las acciones “intervencionistas” de Bolsonaro en la estructura organizacional de Itamaraty -restableciendo, por ejemplo, la secretaría para América Latina y la secretaría para el Medio Ambiente- así como buscando recuperar la línea diplomática tradicional de dicho ministerio (PEREYRA DOVAL; ORDOÑEZ, 2023, p. 105)³.

Dicho lo anterior, a continuación, se presenta el análisis de los discursos que, enunciados desde el ámbito gubernamental, dan cuenta de que América del Sur ha vuelto a ser enunciada como un espacio prioritario y un rasgo central de la identidad internacional brasileña.

Primeramente, cabe señalar lo establecido en el programa de gobierno elaborado por la *Coligação Brasil da Esperança* - la coalición de partidos liderada por el PT que ganó las elecciones en 2023, bajo la fórmula Lula-Alckmin-. En dicha plataforma, aparece el significado de *reconstitución* (identidad) enunciada en la idea de “recuperar la política externa *activa y altiva*” que en el pasado había colocado a Brasil en un lugar de “protagonista global”. Asimismo, resalta que

defender nuestra soberanía es defender la integración de América del Sur, de América Latina y del Caribe, con objetivos de mantener la seguridad regional y la promoción de un desarrollo integrado de nuestra región. En este sentido, se propone “fortalecer nuevamente el Mercosur, la Unasur, la Celac y los Brics” (COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA, 2022, traducción propia).

Este fragmento no sólo revela el lugar prioritario que ocupa América del Sur en el imaginario geopolítico lulista, sino que además se realiza una asociación entre integración e ideas como soberanía, seguridad y desarrollo. De igual forma, se plantea un *nosotros-comunidad-región* (América del Sur, América Latina y el Caribe) como punto de partida para fortalecer determinadas instancias regionales y multilaterales.

América del Sur como rasgo identitario de la política exterior de Brasil también quedó expuesta en su alocución al Congreso Nacional, al momento de la presidencia, el 1 de enero de 2023:

² Venezuela y Colombia son ejemplos de esto último: con el primero, se restablecieron las relaciones bilaterales y se firmó un acuerdo para enfrentar la emergencia de las poblaciones fronterizas indígenas yanomami. Respecto de Colombia, el gobierno brasileño logró incluir una delegación en la Mesa de Diálogos de Paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

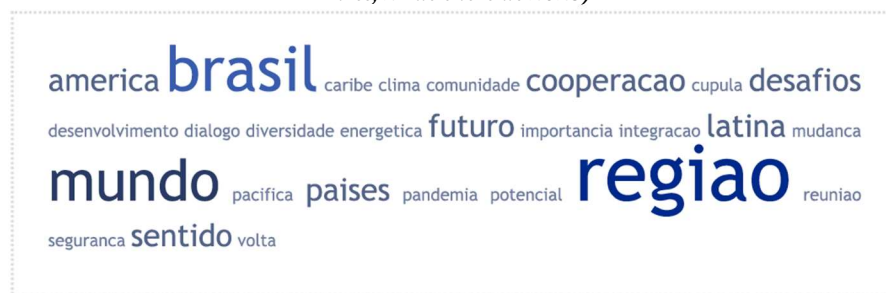
³ Vale resaltar que, en lo que constituyó un hecho inédito, durante la gestión bolsonarista se produjeron varias manifestaciones públicas de diplomáticos y ex diplomáticos cuestionando la orientación externa del gobierno, haciendo foco en que la misma echaba por tierra los lineamientos tradicionales de la PEB.

Nuestro protagonismo se concretará por el impulso de la integración suramericana, a partir del Mercosur, de la revitalización de Unasur y demás instancias de articulación soberana de la región. Sobre esta base podemos reconstruir el diálogo activo y activo con los Estados Unidos, la Comunidad Europea, China, los países del Oriente y otros actores globales; fortaleciendo los BRICS, la cooperación con los países de África y rompiendo el aislamiento al que fue relegado el país (DA SILVA, 2023^a, traducción propia).

Por un lado, este enunciado coloca a la región como el círculo concéntrico desde el cual vincularse con otros países, regiones e instancias multilaterales. Haciendo un juego de palabras, podría decirse que Lula plantea una suerte de “Sudamérica, *first*”, como lema de la PEB. De igual forma, también se representan tres dualidades: un *nosotros/otros*, cuando se afirma a la región como una entidad independiente frente actores globales como Estados Unidos, China o la Unión Europea; un *adentro/afuera*, simbolizada en la región (identidad), por un lado; y el escenario global (alteridad), por otro; y una reconstitución/alejamiento, en relación a la integración sudamericana como una vía para romper con el aislamiento internacional heredado de la gestión bolsonarista.

La cumbre de la CELAC, celebrada el 23 de enero de 2023, es otro acontecimiento para analizar el discurso geopolítico del nuevo gobierno. Como se mencionó previamente, uno de los aspectos más sobresalientes del cónclave fue el retorno de Brasil al foro latinoamericano y caribeño. Y es en ese marco que Lula plantea la idea de *reconstituir* una identidad que había sido relegada producto del alejamiento de Brasil de la región (*alteridad*), afirmando la pertenencia a una *comunidad* (identidad). Esto quedó bien reflejado en el siguiente pasaje del presidente brasileño: “Es con ese sentimiento de destino común y de pertenencia que Brasil regresa a la CELAC, con la sensación de quien se reencuentra consigo mismo” (DA SILVA, 2023b, traducción propia). En efecto, como puede verse en la Imagen 1, algunas de las palabras más repetidas por Lula en su discurso fueron “región”, “cooperación”, “integración”, “vuelta”, “sentido” y “desarrollo”.

Imagen 1 – Nube de palabras más mencionadas por Lula da Silva en el discurso de apertura de la VII Cumbre de la CELAC (Buenos Aires, 24 de enero de 2023)



Fuente: Elaborada por los autores⁴.

Otro discurso en el que se hacen evidentes las representaciones de *restitución y retorno* a la región (América del Sur) es el emitido por Lula en ocasión de la 78ª Asamblea de Naciones Unidas. En la sesión de apertura, el presidente sostuvo: “Brasil se reencuentra consigo mismo, con nuestra región, con el mundo y con el multilateralismo. Como no me canso de repetir, Brasil está de vuelta” (DA SILVA, 2023d, traducción propia). Aquí, la idea de *restitución* aparece en el discurso político gubernamental en un doble sentido: como la “vuelta” de Brasil al mundo (afuera), asumiendo un perfil “activo y altivo” y, al mismo tiempo, situando a América del Sur como un rasgo identitario de la política exterior (*comunidad*). En este marco es posible entender la propuesta de reestablecer la Unasur “con nuevas bases”, una de las iniciativas más destacadas de la política regional de los primeros 100 días del tercer gobierno lulista. “El retorno a la Unasur es una forma de señalar nuestra determinación en trabajar por la revalorización de América del Sur como un espacio de diálogo, paz y cooperación”, afirmó el canciller Mauro Vieira, luego de anunciar en mayo el reingreso de Brasil a dicho organismo (MENDES, 2023, traducción propia).

⁴ Nota metodológica: se utilizó la herramienta TagCrowd y se estableció una frecuencia mínima de tres repeticiones para que una palabra aparezca en la nube.

Ciertos rasgos que estuvieron presentes en el discurso geopolítico brasileño cuando se conformó la Unasur, en 2008, parecen estar también en el discurso del actual gobierno. Por caso, la condición de “hermano mayor” respecto de los demás países de la región y cómo ese atributo implica una responsabilidad de liderazgo en la construcción de la paz y el desarrollo conjunto en la región. Esto se hizo visible cuando Lula asistió a la asunción del nuevo presidente de la república binacional Itaipú. En aquella ocasión, el mandatario brasileño sostuvo:

Brasil, como hermano mayor de los países de América del Sur, debe tener la responsabilidad de hacer que los otros países crezcan junto a nosotros, para que la gente pueda vivir en un continente de paz y tranquilidad [...] Brasil – por su tamaño, población y por ser el país más desarrollado desde el punto de vista industrial, científico y tecnológico – debe de tener la grandeza de ser humilde y la grandeza de compartir todo aquello que pueda suceder de bueno para el pueblo brasileño, con los pueblos de los países vecinos (PERDUZZI, 2023, traducción propia).

Las ideas de *restitución* de Brasil como parte central de un *nosotros* - la comunidad sudamericana - y de *desarrollo regional* también se pusieron de manifiesto cuando el presidente argentino, Alberto Fernández, visitó Brasil en mayo de 2023 y se anunció el relanzamiento de la alianza estratégica bilateral. Las palabras de Lula en esa ocasión parecen dar cuenta de ello: “necesitamos ayudar a los empresarios brasileños que exportan a Argentina y financiar las exportaciones brasileñas [...] Quiero que Brasil recupere este terreno perdido y necesito que ustedes nos ayuden a recuperarlo” (traducción propia). Lula también se refirió al rol de facilitador frente a grandes potencias, en el marco de la crisis económica argentina: “Queríamos saber si los BRICS podrían ayudar, pero la presidenta Dilma explicó que el NBD no puede ayudar a un país que no sea miembro. De allí, fui a Pekín y le pedí al presidente Xi Jinping que ayudase a la Argentina (SPUTNIK BRASIL, 2023, traducción propia).

La asociación entre desarrollo nacional, liderazgo regional e integración fue reiterada por Lula en otras dos ocasiones: cuando realizó una visita oficial a Uruguay en enero de 2023 y cuando participó, en julio, del foro empresarial Unión Europea-América Latina en la ciudad de Bruselas. En el encuentro con su par oriental, Luis Lacalle Pou, Lula afirmó: “Me cansé de hacer discursos diciendo que Brasil no podía crecer solo, que Brasil debía crecer junto con todos los países de Sudamérica” (DA SILVA, 2023i, traducción propia). Por su parte, frente a la audiencia europea, el presidente brasileño sostuvo: “Al lanzar un ambicioso programa de inversión, no pienso sólo en mi país. No queremos ser una isla de prosperidad. Sólo creceremos de forma sostenible integrándonos con nuestro entorno regional” (DA SILVA, 2023g, traducción propia).

Un discurso político fundamental para nuestro argumento es el realizado en el marco de la Cumbre de Presidentes Sudamericanos, organizada a instancias del gobierno brasileño el 30 de mayo de 2023 y que tuvo como objetivo principal sentar las bases para el relanzamiento de la Unasur. Como primer punto a señalar, Lula realizó una asociación directa entre la reconstrucción de la Unasur y articulación de una identidad colectiva, como si fueran dos caras de la misma moneda: “Lo que nos reúne hoy en Brasilia es el sentimiento de urgencia de volver a mirar colectivamente a nuestra región [...] La integración de América del Sur depende de ese sentimiento de pertenecer a una misma comunidad” (DA SILVA, 2023c, traducción propia).

En este discurso político, asimismo, se enuncia a América del Sur en la conformación de una identidad más amplia, que abarca también a América Latina: “Entendemos que la integración suramericana es esencial para el fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe. Una América del Sur fuerte, confiante y políticamente organizada amplía las posibilidades de afirmar, en el escenario internacional, una verdadera identidad latinoamericana y caribeña” (DA SILVA, 2023c, traducción propia).

Es decir, el “sudamericanismo” aparece en el discurso político como el primer círculo concéntrico de la PEB y, al mismo tiempo, como un elemento constitutivo de la identidad regional (comunidad). Asimismo, Lula dejaría en claro que,

desde la visión brasileña, la Unasur representó una transformación en el significado de Sudamérica, que pasó a configurarse como una entidad geopolítica diferente. “Nuestra América del Sur dejó de ser apenas una referencia geográfica y se convirtió en una realidad política” (DA SILVA, 2023c, traducción propia).

Acto seguido, Lula afirmaría:

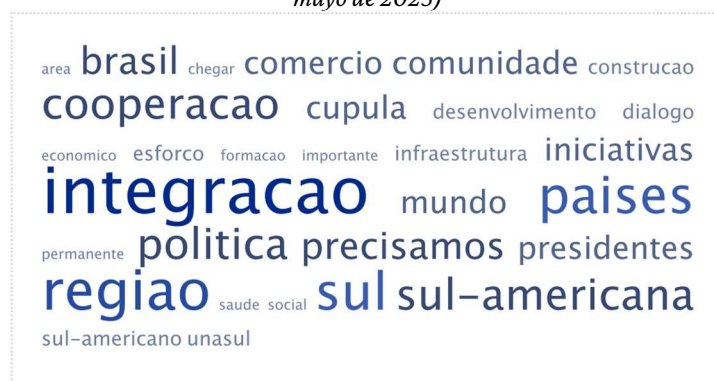
Infelizmente esos avances fueron interrumpidos en los últimos años. En Brasil, un gobierno negacionista atentó contra los derechos de su propia población, rompió con los principios que rigen nuestra política exterior y cerró nuestras puertas a socios históricos. Nuestro país optó por el aislamiento del mundo y de su entorno (DA SILVA, 2023c, traducción propia).

Lo anterior denota, por un lado, que para el actual gobierno el *alejamiento* de América del Sur estuvo directamente vinculado al accionar internacional de la gestión bolsonarista. Asimismo, Lula está señalando que la desarticulación de la opción sudamericana también implicó un quiebre con los principios rectores de la PEB (alteridad) que, ahora, bajo su gestión, intentan ser restaurados (identidad).

También en las palabras del mandatario brasileño se puede dilucidar, al igual que sucedió durante el proceso de fundación del bloque, una asociación entre integración y desarrollo regional. En efecto, Lula destacó “la determinación de redefinir una visión común y relanzar acciones concretas para el desarrollo sostenible” [...] “Mientras estemos desunidos, no haremos de América del Sur un continente desarrollado en todo su potencial” (DA SILVA, 2023c, traducción propia). También resaltó la necesidad de reactivar iniciativas de cooperación en cuestiones de salud, infraestructura y defensa⁵.

A modo de síntesis, la Imagen 2 resulta ilustrativa de las representaciones dominantes de Lula en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos. Entre las palabras más repetidas de su discurso, puede verse cómo se destacan significantes como “integración”, “región”, “sudamericana”, “cooperación”, “construcción”, “desarrollo” e “infraestructura”.

Imagen 2 – Nube de palabras más mencionadas por Lula da Silva en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos (Brasilia, 30 de mayo de 2023)



Fuente: Elaborada por los autores⁶.

Al mes siguiente de la cumbre sudamericana, Lula recibió una visita oficial del presidente argentino, Alberto Fernández, para conmemorar los 200 años de relaciones entre ambos países. En dicho cónclave, el mandatario brasileño volvió a poner la centralidad en la integración sudamericana, explicándola como un desarrollo iniciado bilateralmente (Argentina-Brasil), que se fue expandiendo luego al Cono Sur (Mercosur), hasta llegar al espacio sudamericano. En concreto, Lula dijo: “lideramos el proceso de creación del Mercosur, que unió los destinos de los países del Cono Sur y sentó las bases

⁵ Algunas de las propuestas de Brasil fueron: actualizar la cartera de proyectos del Consejo de Infraestructura y Planeamiento de América del Sur (COSIPLAN), reactivar el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud y retomar la cooperación en materia de industria militar, doctrina y políticas de defensa.

⁶ Nota metodológica: se utilizó la herramienta TagCrowd y se estableció una frecuencia mínima de tres repeticiones para que una palabra aparezca en la nube.

para poner en marcha un ambicioso proyecto de integración de Sudamérica” (DA SILVA, 2023e, traducción propia). Unas semanas más tarde, tuvo lugar la 62ª cumbre del Mercosur. Allí, Lula expresó: “En un mundo cada vez más caracterizado por la competencia geopolítica, nuestra opción regional debe ser la cooperación y la solidaridad” (DA SILVA, 2023f, traducción propia). Es decir, continuó con la línea discursiva integracionista, al mismo tiempo que marcó una dualidad entre un afuera (“mundo conflictivo”) en contraposición con un nosotros/adentro (“región cooperativa”).

Por último, vale resaltar el discurso efectuado por el presidente brasileño durante el foro empresarial de los BRICS, celebrado en Sudáfrica, en agosto de 2023. “Al volver a la presidencia de mi país, retomo las directrices de la política exterior brasileña. Hemos comenzado a reconstruir la integración sudamericana” (DA SILVA, 2023h, traducción propia), señalaría Lula ante el auditorio. Además de que en el fragmento se puede visualizar representaciones vinculadas a la reconstitución y el adentro (“retomar las directrices externas”, “reconstruir la integración sudamericana”), lo interesante es que Lula marca la relevancia de América del Sur en un ámbito no regional, como es este foro de los BRICS.

Consideraciones finales

Como se dijo al momento de explicar la metodología, una de las tareas fundamentales del analista del discurso es demostrar cuáles son las representaciones dominantes en determinado momento histórico. Aunque la posición dominante se presenta a sí misma como la forma en que las cosas “siempre” han sido, no todas las representaciones son igual de duraderas: puede que haya diferencias en su profundidad histórica y en el grado de dominación/marginación en el discurso. En base a esta “hoja de ruta”, en este trabajo creemos haber constatado que el retorno de Lula da Silva a la presidencia de Brasil significó que América del Sur vuelva a ser señalada como el espacio geopolítico dominante de la identidad internacional brasileña. Y que el discurso político que situó a la región como un rasgo articulador identitario se expresó en un conjunto específico de representaciones: la construcción de una identidad sudamericana asociada a la idea de comunidad; la diferenciación de la región como un adentro (identidad) en contraposición a un afuera (alteridad) y la asociación entre integración y desarrollo regional.

Ahora bien, al igual que sucedió durante los primeros años de la Unasur, surge el interrogante de si la (re) estructuración de la identidad brasileña en clave sudamericana tiene receptividad en los demás países, al punto en que se transforme en un significado compartido. Dicho con otras palabras, la pregunta es si la reafirmación identitaria del Estado brasileño, a través de la interacción con los otros países, logrará constituir una identidad regional, uno de los objetivos planteados en el Tratado Constitutivo de la Unasur en 2008 y reiterado nuevamente en el marco de la Cumbre de Presidentes Sudamericanos de mayo de 2023, en la que se propuso construir una Unasur “con nuevas bases”. En referencia a esto, resulta interesante traer a colación lo que plantea Jeffrey Checkel sobre la relación entre identidad y regionalismo. Para el académico estadounidense, una identidad regional se produce cuando se generan “representaciones compartidas de un yo colectivo tal y como se reflejan en el debate público [y] creencias sobre la definición del grupo que son compartidas por la mayoría de los miembros” (CHECKEL, 2016, p. 560). Esto significa que un Estado, en tanto agente, puede asumir determinada identidad y buscar extenderla hacia otro grupo de agentes, pero ello no significa que ese “yo colectivo” efectivamente se construya. Por caso, Mesquita (2016) argumenta que el rol de potencia regional (o hegemónica) no fue suficiente para que Brasil lograra articular una identidad colectiva sudamericana, aun en el momento de apogeo de la Unasur. Sobre este punto Checkel destaca que las acciones de los otros agentes con relación al colectivo dependen de esa imagen atribuida, y, por tanto, de las políticas que, en función de esa imagen, se esperan de él. Es decir que, a pesar de que Brasil se posicionó como líder a nivel suramericano, no logró consolidar una identidad regional.

Por último, vale señalar tiene que ver con los límites del discurso político gubernamental en tanto herramienta para analizar la manera en que se manifiesta la identidad de un Estado. Retomando nuevamente a NEUMANN (2008), los denominados “artefactos culturales” de la cultura popular (cine, literatura, programas de TV, redes sociales, etc) son otros

indicadores sustantivos para el análisis de discurso, aunque generalmente suelen ser relegados en la disciplina de las Relaciones Internacionales. En este sentido, cómo aparece la cultura popular en el discurso político y cómo se relaciona con él son preguntas que podrían ser abordadas para lograr una mayor comprensión de los significados y las representaciones identitarias. En base a ello, consideramos como una posible tarea a futuro desarrollar nuevas investigaciones que ahonden en esta unidad de análisis y que, a fin de cuentas, nos permitan lograr una mejor explicación, ya sea de la identidad internacional de Brasil o de otros países de la región.

Referências

- ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 05-21, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/m3W3TxbXMFpL-TRYdGXXHhG/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2022.
- ADLER, E. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. **European Journal of International Relations**, v. 3, n. 3, p. 319–363, 1997.
- ÁLVAREZ FUENTES, G. Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. **Estudios Internacionales**, v. 47, n. 180, 2015. Disponível em: Acesso em: 22 maio 2021.
- BANDEIRA, L. A. M. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: **A Integração Da América Do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010. p. 131–152.
- BARRENENGOA, A. C.; BARCELÓ, N. La política exterior brasileña en relación al Sur global como práctica internacional (2003-2011). La autonomía como elemento constitutivo de la identidad internacional de Brasil. **Estudios Avanzados**, n. 35, p. 69–82, 2021.
- BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Nueva Sociedad** (especial em português), p. 79–89, 2009.
- BOITO, A.; BERRINGER, T. Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma. **Latin American Perspectives**, v. 41, n. 5, p. 94–109, 2014. Disponível em: Acesso em: 6 dez. 2019.
- CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v.28, n.1, p. 95-130, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v28n1/1688-499X-rucp-28-01-95.pdf>.
- CAMPBELL, D.; BLEIKER, R. Poststructuralism. In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (org.). **International Relations Theories: Discipline and Diversity**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 197–217.
- CAMPBELL, D. **Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CHECKEL, J. Regional identities and communities. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (org.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford UnivPress, 2016. p. 559–578.
- CLEMENTE, D. La integración sudamericana entre el proyecto regional de Brasil y la inserción en el mercado mundial. Una mirada desde la IIRSA. **Ciclos en la historia, la economía y la sociedad**. v. 33, n. 59, p. 27–58, 2022. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37352022000200011&script=sci_arttext. Acesso em: 9 jun. 2023.
- COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil**. Lula-Alckmin 2023-2026, 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf.
- COUTO, L. F. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Oikos**, v. 5, n. 1, 2008. Disponível em: Acesso em: 8 jun. 2023.
- DA SILVA, L. **Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional**. Brasília, 1 ene. 2023a. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional/>.
- DA SILVA, L. **Discurso do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da VII reunião de Cúpula da Celac**. Buenos Aires, 24 mar. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-vii-reuniao-de-cupula-da-celac>.
- DA SILVA, L. **Discurso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en encuentro con presidentes de países sudamericanos**. Brasília, 30 mayo 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/es/seguir-al-gobierno/discursos-y-pronunciamentos>.

tos/discursos-del-presidente-de-la-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-en-encuentro-con-presidentes-de-paises-sudamerica-nos" <https://www.gov.br/planalto/es/seguir-al-gobierno/discursos-y-pronunciamentos/discursos-del-presidente-de-la-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-en-encuentro-con-presidentes-de-paises-sudamericanos>.

DA SILVA, L. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia da ONU**. New York, 19 sept. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discursos-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>.

DA SILVA, L. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião dos 200 anos de relações diplomáticas entre Brasil e Argentina**. Brasília, 26 jun 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discursos-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-dos-200-anos-de-relacoes-diplomaticas-entre-brasil-e-argentina>.

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

DA SILVA, L. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a sessão de abertura do fórum empresarial União Europeia-América Latina, em Bruxelas, na Bélgica**. Bruxelas, 17 de jul 2023g. Disponível em: "<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discursos-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-sessao-de-abertura-do-forum-empresarial-uniao-europeia-america-latina-em-bruxelas-na-belgica-em-17-de-julho-de-2023>" <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discursos-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-sessao-de-abertura-do-forum-empresarial-uniao-europeia-america-latina-em-bruxelas-na-belgica-em-17-de-julho-de-2023>.

DA SILVA, L. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o Fórum Empresarial do BRICS, em Joanesburgo, na África do Sul**. Joanesburgo, 22 de ago 2023h. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discursos-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-forum-empresarial-do-brics-em-joanesburgo-na-africa-do-sul>.

DA SILVA, Lula. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em encontro com presidente do Uruguai, Lacalle Pou**. Montevideu, 25 de jan 2023i. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-encontro-com-presidente-do-uruguai-lacalle-pou>.

DA SILVA, Lula. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - Unasul**. Brasília-DF, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discursos-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul>.

FERNÁNDEZ, M.; ABÍLIO, J. Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira. CEBRI-Revista: **Brazilian Journal of International Affairs**, [S. l.], n. 5, p. 96–126, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/105>. Acesso em: 8 jun. 2023.

FRENKEL, A.; AZZI, D. **Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?** Nueva Sociedad, n. 291, p. 169–181, 2021. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 63–80, 2009. Disponível em: Acesso em: 22 fev. 2023.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy: an analytical framework**. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (org.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3–30.

GUIMARÃES, S. P. **Cinco siglos de periferia**. Una contribución al estudio de la política internacional. Buenos Aires: Prometeo, 2005

GUIMARÃES, S. P. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, v. 7, n. 14, p. 58–72, 2008. Disponível em: Acesso em: 8 jun. 2023.

HANSEN, L. **Security as practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. New York: Routledge, 2006.

HIRST, M. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Nueva Sociedad**, n. 205, p. 131–140, 2006. Disponível em: Acesso em: 8 jun. 2023.

HIRST, M.; TOKATLIAN, J. G. La vuelta de Lula y la política exterior brasileña. **Nueva Sociedad**, 2022. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/Lula-politica-exterior-brasil/>.

HIRST, M.; MACIEL, T. **Brazil's foreign policy in the time of the Bolsonaro government**. In: SCIELO PREPRINTS, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771/version/5058>.

HOPF, T. Constructivism All the Way Down. **International Politics**, v. 37, n. 3, p. 369–378, 2000. Disponível em: Acesso em: 11 mar. 2019.

HOUGHTON, D. P. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 1, p. 24–45, 2007.

KAARBO, J. Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas. **International Studies Review**, v. 5, n. 2, p. 155–202, 2003. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2019.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. Brasil e o Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimento (2003-2014). **Caderno CRH**, v. 29, p. 135–150, 2016. Disponível em: Acesso em: 2 ago. 2022.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LIMA, M. R. S. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, p. 4–19, 2005.

LIMA, M. R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 90, p. 167–201, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pPJm99WYYKtBMZV5JxbyPTk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2022.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21–40, 2006.

LUPOVICI, A. Constructivist methods: a plea and manifesto for pluralism. **Review of International Studies**, v. 35, n. 1, p. 195–218, 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/constructivist-methods-a-plea-and-manifesto-for-pluralism/401988DEF7046B11B14F260E388F7DC5>. Acesso em: 6 ago. 2019.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; FELIPE, R. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). **Relações Internacionais (R:I)**, n. 41, p. 123–134, 2014.

MENDES, F. Chanceler defende volta do Brasil à Unasul e ação do presidente Lula no G7. **CNN Brasil**. 25 maio 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/chanceler-defende-volta-da-unasul-e-acao-de-lula-no-g7/>.

MERKE, F. **Identidad y política exterior en Argentina y Brasil**. 2008. Tesis de Doctorado. FLACSO, Sede Académica Argentina, 2008.

MESQUITA, R. The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**. v. 41, n. 2, p. 215–238, 2016.

MILANI, C.; IVES, D. A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**. n. 5, p. 127–146, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/106>. Acesso em: 8 jun. 2023.

MILLIKEN, J. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. **European Journal of International Relations**. v. 5, n. 2, p. 225–254, 1999.

MORAES, M. V. E. **A Construção da América do Sul: O Brasil e a Unasul**. Curitiba: Editora Appris, 2021.

MORATO MACIEL, T. . Avanços e desafios da Política Externa brasileira após 100 dias de governo Lula. **Orbis - Boletim Trimestral do LEPEB/UFF**, v. 1, n. 1, p. 20-24, 17 abr. 2023.

NASCIMENTO, A. F. A formação da identidade coletiva entre o Brasil e a África na política externa brasileira. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 9, n. 18, p. 27–48, 2010. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6380/5834>.

NEUMANN, I. B. Discourse Analysis. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (org.). **Qualitative methods in international relations: a pluralist guide**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 61–77.

NEVES, B. C. Política externa brasileira, BNDES e a integração da infraestrutura sul-americana: uma análise da Iirsa/Cosiplan (2000-2017). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. v. 7, n. 14, p. 312–351, 2018. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9134>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ONUF, N. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (org.). **International relations in a constructed world**. New York: Routledge, 1998. p. 58–78.

PAGLIARI, G. C. Segurança e Defesa na América do Sul: a Cooperação Regional e o Papel do Brasil. **Diálogo**, n. 16, p. 13–29, 2010.

PERDUZZI, P. América do Sul só se desenvolverá de forma conjunta, diz Lula. **Agência Brasil**. Brasília, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-03/america-do-sul-so-se-desenvolvera-de-forma-conjunta-diz-lula>.

PEREYRA DOVAL, M. G. Construcción de la identidad nacional de Brasil: elementos constitutivos, mitos y creencias. In: BUSSO, Anabella (org.). **Fuerzas Profundas e Identidad**: reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior: un recorrido de casos. Rosario: UNR Editora, 2010. p. 89–109.

PEREYRA DOVAL, M. G.; ORDOÑEZ, E. Política Externa de Brasil. La anomalía bolsonarista y la necesaria reconstrucción de Lula da Silva. **Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)**, n. 136, p. 103–107, 2022. Disponível em: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/150/139>. Acesso em: 6 mar. 2023.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. “Geopolitics of Integration” and the Imagination of South America. **Geopolitics**, v. 16, n. 4, p. 846–864, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2010.549863>. Acesso em: 28 fev. 2019.

RODRIGUES, G. ¿Autonomía pragmática? La nueva política exterior de Lula. **Análisis Carolina**, n. 7, 2023. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/ac-7-2023pt/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 85-86, p. 211–249, 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40586393>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SAINT-PIERRE, H. L. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Análisis del Real Instituto Elcano**, n. 50, p. 1, 2009. Disponível em: Acesso em: 8 jun. 2023.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 151–168, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/jpMhsQLvpM6yP5vcZtPpfh/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 149–166, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yTkSB-gwKw4KWDwyGfCzj3Fh/?lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2021.

SAWICKA, M. Burning Bridges and Defending the Faith. The Troubled Brazil-China Partnership in the Bolsonaro Era. **Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, v. 10, n. 1, p. 121, 2020. Disponível em: <https://journals.umcs.pl/al/article/view/11291/8409>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SILVA, A. M. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 139–158, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/3MyzVxHcPbWSrTHdxDFfcnf/?lang=pt>. Acesso em: 11 dez. 2019.

SOARES DE LIMA, M. R. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, [S. l.], n. 5, p. 79–95, 2023. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/104>. Acesso em: 8 jun. 2023.

SPEKTOR, M. Diplomacia da ruptura. In: ABRANCHES, S. H. (org.). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2019. p. 324–338.

SPUTNIK BRASIL. **Lula diz que Brasil vai falar com FMI para “tirar a faca do pescoço” da Argentina**. 3 maio 2023. Disponível em: <https://sputniknewsbrasil.com.br/20230503/lula-diz-que-brasil-vai-falar-com-fmi-para-tirar-a-faca-do-pescoco-da-argentina-28684450.html>.

STEINER, A. Q.; MEDEIROS, M. A.; LIMA, R. M. S. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's diplomacy as an emerging Western country. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 40–58, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/tVrk-fySWyX4PvNtJWBsP58Q/?lang=en>. Acesso em: 8 mar. 2022.

VADELL, J. A.; GIACCAGLIA, C. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, v. 60, n. 3, p. 1041–1080, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci-art-text&pid=S0185-013X2020000301041>. Acesso em: 25 maio 2021.

VAN DIJK, T. A. ¿Qué es análisis del discurso político?. In: VAN DIJK, T. A.; MENDIZÁBAL, I. **Análisis del discurso social y político**. Quito: Editorial Abya Yala, 1999, p. 9-102.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Unasur, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/HJQFGs3s9D766xGYyTJmJ3L/?lang=en>. Acesso em: 3 dez. 2021.

VERDUM, R. **Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana**. Washington: Center for International Policy, 2007.

VIANA, V. E. R. **Discurso geopolítico brasileiro en el marco de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**. 2010. Tesis de Maestría. FLACSO, Sede Académica México, 2010.

VIDIGAL, C. E. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 20, 2019. Disponível em: Acesso em: 15 mar. 2021.

VIGEVANI, T. *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 5–27, 2008.

VITELLI, M. G. Defensa y seguridad en América del Sur: el rol de Brasil en la construcción de la subregión como entidad estratégica. **Studia Politica**, n. 23, p. 75–94, 2011. Disponível em: <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/541>. Acesso em: 8 jun. 2023.

VITELLI, M. G. Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas: Una perspectiva sin un marco de política exterior. **PostData**, v. 19, n. 1, p. 129–162, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v19n1/v19n1a05.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2023.

VUCETIC, S. Identity and Foreign Policy. In: **Oxford Research Encyclopedia Of Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

WENDT, A. Anarchy Is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

WENDT, A. Identity and Structural Change in International Politics. In: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. (org.). **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996. p. 47–64.

WINTER, B. Entrevista: Chanceler Mauro Vieira define a “doutrina Lula” para as relações exteriores. **AmericasQuarterly**. Mar. 23 2023. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/entrevista-chanceler-mauro-vieira-define-a-doutrina-lula-para-as-relacoes-exteriores/>.

ZEHFUSS, M. Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 3, p. 315–348, 2001.

Funciones de colaboración ejercidas

Alejandro Frenkel:	Concepción; Metodología; Análisis formal; Software; Supervisión; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);
Nastasia Barceló:	Concepción; Investigación; Redacción (borrador original); Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por los autores según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

Comunicação institucional da política externa: análise das notas à imprensa dos cem primeiros dias de mandato de Lula III

Institutional communication of foreign policy: analysis of press releases on the first hundred days of Lula's third presidency

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133630>

Nayanna Sabiá de Moura

Universidade Federal de Pernambuco, João Pessoa, Brasil

nayannasabia@hotmail.com  

Murilo Mesquita

Universidade Federal de Pernambuco, João Pessoa, Brasil



Julia Silva Rensi

Universidade Federal de Pernambuco, João Pessoa, Brasil

juliarensi@gmail.com  

Resumo

Quais as principais pautas das comunicações institucionais do Ministério de Relações Exteriores (MRE), durante os 100 primeiros dias, do mandato de Lula III? Desde esta pergunta, a pesquisa trabalha com a hipótese descritiva de que as Notas à Imprensa são expressões da comunicação pública que indicam tendências para a política externa do Governo Lula III, porquanto são fontes analíticas para conhecer a relação entre política externa e opinião pública. Esta pesquisa instrumentaliza uma hipótese descritiva que busca corroborar que as Notas à Imprensa, produzidas e publicadas pelo MRE, são expressões da comunicação pública que indicam o direcionamento da política externa brasileira. Espera-se que haja correspondência entre as características gerais das gestões anteriores de Lula, as proposituras do programa de governo e as ações de política externa dos cem primeiros dias do mandato de Lula III. A partir desse entendimento, esse estudo analisou os comunicados emitidos pelo MRE entre os dias 1 de janeiro e 10 de abril de 2023 para traçar algumas tendências centrais na política externa do terceiro mandato de Lula. Quanto aos procedimentos metodológicos, as notas foram submetidas à *Análise de Conteúdo Automatizada* (ACA) para produzir a *Classificação Hierárquica Descendente* (CHD) e a Análise de Similitude. Como resultado, observou-se que as notas publicadas foram preponderantemente vinculadas às relações bilaterais. Com a ACA, a CHD demonstrou maior relevância dos mecanismos de integração regional, enquanto a Análise de Similitude demonstrou a importância dada pelo MRE à cooperação.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Lula III; Notas à Imprensa.

Abstract

What are the most relevant guidelines for the institutional communication of the Ministry of Foreign Affairs of Brazil, during the first 100 days of Lula's third presidency? From this question, the research works with the descriptive hypothesis that the Press Releases are expressions of public communication that indicate trends in the foreign policy of the Lula III Government, thus being analytical sources to understand the relationship between foreign policy and public opinion. Based on this assumption, this research analyzed press releases published between January 1st and April 10th, 2023, to establish the priorities of Lula's administration in foreign policy. For methodological procedures, the notes were submitted to Automated Content Analysis (ACA) to produce Descending Hierarchical Classification (CHD) and Similitude Analysis. As a result, the notes were predominantly linked to bilateral relations. With the ACA, the CHD demonstrated the greater relevance of regional integration mechanisms, while the Similitude Analysis demonstrated the importance of cooperation.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula III; Press releases.

Recebido: 30 Junho 2023

Aceito: 15 Novembro 2023

Conflitos de interesse: Os autores 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 Compartilhá-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

A democratização da política externa tem sido vislumbrada, dentre outros elementos, pela ampliação da comunicação pública sobre as atividades governamentais vinculadas à pasta internacional. A partir desse entendimento, as Notas à Imprensa (NI) passaram a ser uma fonte analítica relevante, porém ainda pouco exploradas nos estudos da política externa brasileira. Por isso, esta pesquisa, além de versar sobre a análise dos primeiros dias do novo governo, com a discussão sobre a democratização da política externa brasileira, é guiada pela seguinte questão: quais as principais pautas das comunicações institucionais do Ministério de Relações Exteriores (MRE), durante os 100 primeiros dias, do mandato de Lula III?

De acordo com King, Keohane e Verba (1995), na área de Ciências Sociais, os objetivos de uma pesquisa científica podem ser direcionados à descrição ou à explicação, tanto em estratégias quantitativas como qualitativas. Desta feita, assume-se que as explicações causais se tornam possíveis somente depois de um processo descritivo anterior, capaz de oferecer entendimento robusto sobre as variáveis de interesse para que em estudos posteriores possa estabelecer inferenciais causais. Portanto, a fase descritiva é uma etapa tão valiosa quanto a inferencial. Assim, em estudos descritivos, o pesquisador sistematiza “informações sobre fatos não observados a partir dos fatos que observamos” (KING; KEOHANE; VERBA, 1995, p. 35). Dessa maneira, torna-se possível identificar quais fenômenos são típicos e quais são *outliers* (KING; KEOHANE; VERBA, 1995, p. 56).

Concatenado com esse entendimento, esta pesquisa instrumentaliza uma hipótese descritiva que busca corroborar que as Notas à Imprensa, produzidas e publicadas pelo MRE, são expressões da comunicação pública que indicam o direcionamento da política externa brasileira. Isso quer dizer que, em um processo lento e gradual, o MRE tem utilizado mecanismos para romper com insulamento burocrático, ao aproximar a sociedade civil, mobilizando a opinião pública em torno dos temas de interesse nacional de política externa.

Espera-se que haja correspondência entre as características gerais das gestões anteriores de Lula, as proposituras do programa de governo e as ações de política externa dos cem primeiros dias do mandato de Lula III. Dito isto, este estudo tem o objetivo de analisar a comunicação institucional do MRE nos cem primeiros dias do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, período em que se manifestam as principais tendências e desafios da gestão presidencial. De modo específico, almeja-se i) descrever as características gerais dos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010); ii) identificar as pautas prioritárias da agenda internacional da gestão de Lula III; iii) confrontar a política externa do novo governo, a partir das proposituras para a pasta internacional, apresentadas no programa de governo, com o conteúdo descritivo-analítico das NI, emitidas pelo MRE.

No tocante à coleta de dados, foram utilizadas fontes primárias, as NI, e secundárias, trabalhos acadêmicos da literatura especializada. Utilizando o aporte teórico de Análise de Política Externa (APE), além das contribuições teórico-conceituais da Política Externa Brasileira (PEB), foram analisadas 127 NI emitidas pelo MRE, entre os dias 1 de janeiro e 10 de abril de 2023. As notas foram catalogadas, organizadas e classificadas em uma base de dados, depositada na *Open Science Framework* (OSF)¹ para replicação (KING, 1995). As NI são fontes primárias, uma vez que são produzidas oficialmente por um órgão da administração pública direta. São do tipo aberta, já que o acesso é disponibilizado sem a demanda de autorização (PINTO, 2023, p. 13-18).

Na pesquisa, as NI também são tratadas como expressões da comunicação pública que indicam um sentido às ações de política externa. Por isso, são mensuradas como *proxy*², da variável dependente - ação de política externa – em que pese a possibilidade de aferir o direcionamento às temáticas de interesse dos *decision-makers* (GRIMMER; STEWART, 2013).

¹ Base de dados: <https://osf.io/8dnuy/files/osfstorage/649eb5206513ba0e583a37b5>

² De acordo com as definições da NBR 14653, uma proxy é uma variável capaz de “substituir outra de difícil mensuração e que se presume guardar com ela relação de pertinência, obtida por meio de indicadores publicados ou inferidos em outros estudos de mercado” (ABNT, 2011, p. 8).

Nesse sentido, as NI são medidas razoáveis para o tratamento de estruturas complexas não observáveis (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2013; DOWDING, 2016).

Portanto, a *ação de política externa* foi medida por meio de uma variável alternativa, *proxy*, conformada pelos elementos textuais da comunicação pública das NI. Sua mensuração se deu a partir de técnicas de Análise de Conteúdo Automatizada (ACA), por meio da qual as NI são catalogadas, organizadas, codificadas e classificadas (CERVI, 2018, p. 9; MESQUITA, 2022). Nesse caso, as notas que indicavam a materialização de ações estratégicas de política externa, foram analisadas por meio de técnicas de ACA, dado que, na pesquisa, as NI são trabalhadas como expressões da comunicação pública que indicam um sentido para compreender a condução de política externa.

Neste processo, espera-se que as comunicações institucionais do MRE correspondam às aspirações do programa de governo Lula III, de modo a oferecer maior amplitude analítica sobre a condução prática da política externa brasileira. Este estudo justifica-se pela importância de conhecer e avaliar as iniciativas institucionais do MRE para a democratização da política externa por meio de uma comunicação institucional que possibilite o aumento do debate público sobre a projeção internacional do Brasil.

Para operacionalizar o desenho de pesquisa, o artigo foi dividido em três seções. A primeira apresenta o referencial teórico sobre Política Externa (PEX) e opinião pública, que orientou a análise. A segunda sedimenta as características do objeto de análise, as NI emitidas pelo MRE. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados, bem como os resultados da pesquisa. Ao final, são apresentadas as principais discussões e implicações políticas dos cem primeiros dias de mandato de Lula III.

Política externa brasileira e opinião pública: do insulamento à democratização

Esta investigação adota como base teórica as contribuições da área de APE para examinar a relevância da comunicação pública do MRE por meio das NI. Para tal, torna-se fundamental apresentar um conceito de Política Externa (PEX). Carlsnaes (2002, p. 437) apresenta a seguinte definição:

política externa consiste naquelas ações que, expressas explicitamente na forma de objetivos, compromissos e/ou diretivas e perseguidos por representantes governamentais atuando a partir de suas comunidades soberanas, são direcionados para objetivos, condições e atores - governamentais e não-governamentais - que eles querem afetar e que estão além de sua legitimidade territorial.

Em outras palavras, PEX é um conjunto de preocupações que o Estado detém para, tradicionalmente, sustentar, preservar e realçar seu poder e segurança (BREUNING, 2007). Não obstante, importa observar uma peculiaridade que a torna a PEX distinta de outras *policies*, porque diretamente preocupada com searas relacionadas à identificação e projeção de um interesse nacional ao mesmo tempo que atrelada à própria dinâmica das relações domésticas do país (CARLSNAES, 2002; BREUNING, 2007; KAARBO; LANTIS; BEASLEY, 2013).

Nesse sentido, a concepção sobre o que é PEX está ligada, concomitante, a um cenário de um *jogo de dois níveis*. No nível doméstico, grupos de pressão atuam de modo a fazer com o que o governo persiga seus interesses e políticos jogam de maneira a dar coesão a esses interesses. No plano internacional, governos nacionais buscam maximizar seus interesses em torno de satisfazer a pressão doméstica, bem como angariar recursos para que o Estado atue de maneira soberana (PUTNAM, 1998).

Diante disso, Milani (2015, p. 60) defende que PEX apresenta uma natureza *sui generis*: ao mesmo tempo em que é Política de Estado, é política pública. Devido essa particularidade, Lima (2005) observa que o conceito de PEX está inserido em uma relação *input-output* vinculado ao processo decisório sujeito a pressões sistêmicas e regionais, que abarcam temas de segurança, econômicos e políticos, bem como temas específicos dos interesses das facções domésticas que constituem

o Estado. Dessa maneira, quando essa política é operacionalizada como Política de Estado, ela está, historicamente, atrelada às elites políticas estatais, o que faz com que seja alçada fora dos controles democráticos e do escrutínio público, o que permite lançar a ideia de uma política estanque, coerente e constante (CARLSNAES, 2002).

Todavia, alguns pontos de inflexão, como o avanço da interdependência, o fim da Guerra Fria, fizeram com que a ideia de constância desaparecesse ou, ao menos, fosse severamente abalada. Um dos motivos decorre do aumento do escopo horizontal e vertical de agentes que atuam na área. Por exemplo, horizontalmente, além dos Ministérios de Relações Exteriores dos países, outros ministérios, passam também a atuar dentro dos limites de produção de política externa. Verticalmente, instâncias subnacionais, como secretarias estaduais, grupos empresariais, passam a atuar de modo a também produzir política externa (HUDSON; VORE, 1995; KAARBO; LANTIS; BEASLEY, 2013).

Dessa forma, o processo decisório que envolve a produção de política externa se torna cada vez mais complexo, pois atrelado a vários atores e canais de comunicação que afetam os *inputs* pertinentes ao seu processo de formulação, o que, invariavelmente, reage nos *outputs* pretendidos. Diante dessa complexidade, concebe-se a dificuldade de uma definição pacífica para um conceito premente às relações interestatais e produzido em meio a uma intrincada rede de atores que se diversificam horizontal e verticalmente. Todavia, ao fim e ao cabo, política externa é uma política *sui generis*, porque abarca a complexidade social de uma política pública, mas reivindica a perenidade de uma política de Estado. A partir desse entendimento, torna-se possível compreender a relação entre PEx e opinião pública, explorada nas próximas subseções.

Formação da unidade decisória em política externa

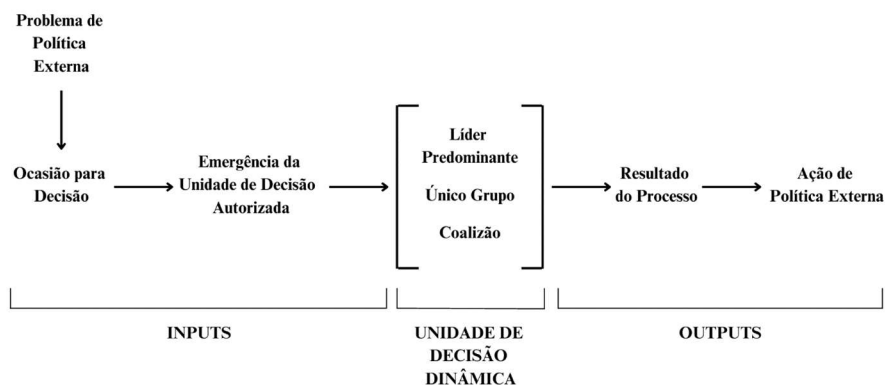
Conforme observado, a produção de política externa, no sentido de política pública, atualmente é multifatorial e envolve unidades decisórias que podem e são categorizadas em função de dois conjuntos de fatores: (i) a capacidade e autoridade dos agentes; e (ii) e o *output* pretendido, que pode ser um comportamento (ato ou fala) ou prática (um conjunto de comportamentos) (HERMANN, 2001, p. 47). Em função desses fatores configuram-se três modelos tipos-ideais de unidades decisórias que compõem o círculo decisório da produção de política externa: o líder predominante, o grupo simples e a coalizão de atores autônomos (HERMANN, 2001, p. 53).

O entendimento dessa estrutura decisória implica observar a produção de política externa a partir da resposta para duas perguntas: (i) quem a formula? e (ii) como está articulada à política doméstica? (HERMANN, 2001, p. 53). Para Breuning (2007, p. 164), “em última análise, são os líderes que tomam decisões de política externa. São eles que comprometem seus países e seus recursos com determinados comportamentos de política externa³”.

É certo, todavia, que os resultados esperados de uma decisão não são automáticos e dependem sempre de uma conjuntura e de fatores que extrapolam as fronteiras nacionais. De tal forma, importa a resposta à segunda questão. Nesse caso, o esquema de Hermann na Imagem 1 é útil, porque associa diretamente um problema de política externa (*input*) a uma ação de política externa (*output*). É entre esses dois vetores que o processo decisório ocorre e envolve os líderes. Como uma estrutura, esse processo possui 4 etapas: a ocasião para decisão, a emergência de uma unidade decisória com autoridade, a constituição da unidade decisória e o resultado do processo (HERMANN, 2001, p. 52).

³ Trecho original: “It is ultimately leaders who make foreign policy decisions. They are the ones committing their countries and its resources to certain foreign policy behaviors”.

Imagem 1 – Processo para a tomada de decisão em Política Externa



Fonte: Adaptado de Hermann (2001, p. 52, tradução nossa).

Em face desse aporte teórico sobre o que é PEx e da importância dos indivíduos em sua construção, o trabalho segue para referenciar o vínculo da política externa com a opinião pública. Com a globalização, os efeitos da opinião pública, notadamente já percebidos no âmbito doméstico, começam a ser vislumbrados também na pasta internacional. São searas que passaram a se afetar de modo recíproco, visto que são capazes de constranger e de influenciar o comportamento dos atores envolvidos no processo decisório (FARIA, 2008).

Os estudos sobre essa interconexão ganharam força a partir de pesquisas nos EUA, que se dedicaram à comoção que a opinião pública exerceu sobre os parlamentares estadunidenses, durante a guerra do Vietnã (SOBEL, 2001). Desde então, as investigações passaram a analisar a relação da opinião pública com outros elementos políticos, a exemplo da condição democrática e da dinâmica política institucional interna de cada Estado, por meio das coalizões de poder das instâncias decisórias (RISSE-KAPPEN, 1991).

Dito isto, as NI emitidas pelo MRE representam um esforço institucional para ampliar a comunicação pública do governo. Assim, seu conteúdo pode ser um *proxy* que permite a avaliação sobre o direcionamento das ações de política externa.

Notas à Imprensa: democratização da comunicação institucional do MRE

Aos auspícios do Barão do Rio Branco, a pasta internacional assume contornos profissionalizantes, de modo a distanciar-se das dinâmicas patrimonialistas do período imperial (CHEIBUB, 1985). Ainda que marcada por nuances do personalismo rio-branquino, com seu perfil carismático, o MRE, ao longo do século XX, adquire um caráter mais burocrático e racional, o que confere à pasta uma expertise operacional e técnica, resistindo, em grande medida, à variabilidade político-partidária de diversas gestões presidenciais (CHEIBUB, 1985; NUNES, 2003). Tal processo é alcunhado na literatura especializada como um encapsulamento ou insulamento ministerial (FARIA, 2008).

Nunes (2003) pondera que o *insulamento burocrático* faz parte de uma gramática política que conformou o Estado brasileiro. Mobilizado pelas elites, trata-se de uma estratégia antidemocrática que blindou a pasta de quaisquer influências populares e de cunho político e partidário, além de distanciar-la dos mecanismos de responsabilização. Apesar disso, não se trata de um processo apolítico, visto que se sustenta por meio da anuência de grupos de interesse e de elites políticas, que possuem um projeto de patronagem a ser implementado.

Faria (2008) atribui que esse processo se deve à preponderância do Poder Executivo no processo decisório, oferecendo ao Congresso Nacional uma posição mais marginal de anuência *ex post*. Além disso, o corpo institucional do MRE adquiriu um capital social significativo, o que garantiu deferência à pasta, elevando o *status* da diplomacia nacional. Essa conjuntura, somada à baixa politização das matérias internacionais, caracterizou, historicamente, o MRE como uma caixa preta.

A partir da década de 1990, o MRE iniciou um processo de horizontalização. Com a redemocratização, o insulamento e o clientelismo são drasticamente reduzidos, ao passo que o *universalismo procedimental* se fortalece, mediante um racionalismo burocrático com forte apreço pela legalidade e pelo *checks and balances*, permitindo manifestações democráticas e a participação popular (NUNES, 2003).

Tal mudança pode ser atribuída à interdependência temática da agenda internacional, que leva o MRE a dialogar com outras instituições governamentais. Além disso, considera-se que houve ampliação da diplomacia presidencial, minorando, em certa medida, a concentração do poder ministerial sobre os temas internacionais. Em sentido amplo, essas transformações se vinculam a uma maior percepção social sobre os impactos da política externa na dinâmica doméstica, confluindo para o aumento da internacionalização de governos subnacionais, criação e difusão de *think tanks*⁴ e até mesmo divulgação das ações governamentais com a criação de perfis do MRE em redes sociais (FARIA, 2012; FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015).

Um sintoma claro da recondução democrática na dinâmica institucional do MRE é a abertura do arquivo histórico à pesquisa pública. A partir da Portaria publicada em 27 de agosto de 1992 (MRE, 1992), o MRE assimila as diretrizes da política nacional de arquivos públicos, determinadas no Art. 17 da Lei nº 8.159/1991, ao permitir a divulgação de registros diplomáticos que expressem valor histórico (BRASIL, 1991).

Desde a década de 1990, abre-se caminho para a diluição da caracterização de *insulamento* ministerial, conferindo um certo mecanismo de *accountability* institucional (NUNES, 2003; FARIA, 2012). Ainda que haja controle do MRE a respeito do que pode ou não ser exposto, a partir das classificações dos documentos – ostensivo, reservado, confidencial, secreto, ultrassecreto (MRE, 1992) – o acesso à informação por parte de grupos internos amplia o debate e o olhar público para a agenda internacional (LOPES, 2011).

Em consonância aos aspectos de *accountability* institucional e à concepção de política externa como uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), as ações governamentais são planejadas e divulgadas com base na primazia do interesse público. Entende-se que o objetivo do MRE, ao divulgar notas periódicas sobre as ações governamentais, é manter-se alinhado com as características da comunicação pública, da prestação de contas e do direito de acesso à informação.

Neste sentido, é fundamental pontuar que o MRE nem sempre publicou as notas informativas de modo frequente⁵ e ordeiro. A primeira nota disponível na plataforma data de 1997, enquanto a segunda foi publicada sete anos⁶ depois. Tamanho descompasso foi sendo paulatinamente sanado, de modo que, a partir de 2011, houve frequência e cadência do órgão no tocante às publicações das NI.

Em democracias liberais, a transparência é fundamental e precisa estar em consonância com os meios adequados de acesso ao conteúdo divulgado, com linguagem compreensível para sociedade e não apenas para um grupo especializado (DUARTE, 2007, p. 64-65). Na Constituição Federal de 1988, no Art. 37 (BRASIL, 1988), o princípio da publicidade torna-se imperioso na condução da Administração Pública. Desta feita, a transparência ativa, enquanto obrigação de publicizar os atos governamentais, ainda que não haja requisição expressa, passou a ser salvaguardada no Art. 3º da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

A divulgação de informações representa uma etapa inicial, que antecede à formação de um debate público sobre um determinado tema (FIGUEIREDO; CERVELLINI, 1995, p. 177). Portanto, a movimentação institucional do MRE para a publicização dos feitos da pasta internacional representa um sintoma de diálogo e de abertura ao *accountability* político, apresentando resultados de ações governamentais. Assim, cumprindo o requisito inicial, com o compartilhamento de informações, torna-se possível mobilizar a opinião pública.

Com íntima relação com o direito à informação, as NI divulgam a ação governamental de condução da política externa para qualificar o debate social sobre a pasta. É fundamental pontuar que essas estratégias de publicização não

⁴ Faria (2012) atribuiu grande importância à Fundação Alexandre Gusmão como vetor de disseminação de estudos sobre política externa.

⁵ Os Cadernos de Política Exterior, publicados pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), também foram afetados por publicações desperiodizadas.

⁶ Quantidade de NI por ano: 1997 (1 nota); 2004 (1 nota); 2005 (3 notas); 2008 (3 notas); 2010 (1 nota).

podem ser confundidas com mecanismos panfletários de propaganda governamental ou até mesmo de endosso à clivagem ideológica dos líderes políticos em mandato. Neste sentido, a *comunicação pública* se desenvolve enquanto imperativo democrático. É um ofício da Administração Pública para melhorar a participação da sociedade, ampliando as possibilidades de pluralismo político, na medida em que permite o acompanhamento do que é feito pelo governo (DUARTE, 2007, p. 59-64).

Em consequência, a comunicação pública exerce uma função social importante para o *accountability*, visto que se conforma como um dos mecanismos para o exercício da cidadania. Ao tornar as movimentações políticas sob o domínio público, permite que a sociedade participe por meio da regulação e da fiscalização popular sobre os procedimentos governamentais (ZÉMOR, 2003). Por isso, em contextos democráticos, são assimiladas como fontes oficiais, tanto pela confiabilidade de seu conteúdo quanto pela transparência ativa (BRASIL, 2011), que deve ser entendida como o dever de divulgar, independentemente da requisição formal do cidadão para ter acesso à determinada informação, sendo, portanto, uma obrigação do Poder Executivo comunicar à sociedade a condução da política externa, assimilada como política pública. Assim, exige-se um planejamento institucional para documentar, organizar e disponibilizar as informações sobre a pasta.

Coadunado com esse entendimento, as Notas à Imprensa podem ser assimiladas enquanto estratégias de comunicação pública. São divulgadas no site institucional do MRE, permitindo que o cidadão acesse diretamente seu conteúdo, mediante o acesso à internet. Para além da relação direta com a sociedade, as NI sevem ao propósito de comunicar as ações de política externa para os meios de comunicação em massa, que podem projetar, em maior escala, as movimentações políticas que são de interesse público, oferecendo maior notoriedade para a pauta internacional. De modo complementar, as NI podem revelar nuances do *ethos* institucional do MRE, no tocante aos protocolos diplomáticos e à linguagem adotada, o que contribui para o desinsulamento do órgão. Dessa forma, estudiosos da área assimilam melhor o *modus operandi* da política institucional do Itamaraty.

Destarte, enquanto comunicação pública, as NI desempenham um papel fundamental no processo de democratização da política externa, fomentando a participação da sociedade civil e a formação da opinião pública (RISSE-KAPPEN, 1991; DUARTE, 2007), que tem sido tratada nas Relações Internacionais como uma força profunda que influencia as tomadas de decisão (MANZUR, 1999, p. 30).

A este respeito, importa registrar que opinião pública não é necessariamente o somatório das impressões individuais de uma sociedade, mas de um grupo político que adquire projeção de fala, mediante influência ou acúmulo de poder (BOURDIEU, 1980). Assim, determinadas opiniões passam a ser performadas como sendo uma visão comum e majoritária, ainda que esta concepção seja uma falácia. Apesar da complexidade do conceito, Manzur (1999, p. 30-31) apresenta a aceção de que:

opinião pública é o conjunto das correntes de pensamento expressas em um país em determinado período. Com isso, engloba a expressão de grupos definidos politicamente (como, por exemplo, o Parlamento, ou os partidos políticos), economicamente (as elites, as camadas populares) e socialmente (os movimentos sociais, dentre os quais associações, grupos religiosos, militares), naquilo em que apresentem um consenso, uma unidade em torno de posições definidas. Muito relevante na construção desse conceito é também o papel da imprensa, que tanto espelha quanto induz a formação de opiniões e tendências.

Dito isso, a *comunicação pública* exerce um papel relacional entre o governo, a imprensa e a sociedade civil, auxiliando na publicidade de temas importantes para a formação da opinião pública. Assim, as NI, emitidas pelo MRE, fazem parte de uma estratégia ministerial de aproximação da sociedade civil, tanto com o objetivo de estabelecer um canal oficial para ampliar a transparência da atividade pública, como para pautar interesses de política externa.

Da política externa ativa e ativa ao isolamento internacional

Nesta seção são apresentadas as principais diretrizes de política externa que foram implementadas durante as gestões presidenciais de Lula (2003-2006; 2007-2010) e, brevemente, das gestões que antecederam o governo atual: Dilma, Temer e Bolsonaro. Assim, pretende-se confrontar a política externa do novo governo a partir das proposituras para a pasta internacional, apresentadas no programa de governo, com o conteúdo descritivo-analítico das NI, emitidas pelo MRE.

Dito isto, decifrar a política externa desenvolvida durante o governo Lula I reivindica a priori compreendê-la conforme a noção de Constância Relativa de J.F.S. Saraiva (2005). Essa Constância é pautada pela noção de defesa da integridade física e de soberania territorial (LIMA, 2005) e constitui a diretriz do princípio do pragmatismo, cujas ideias-força são o (i) não-alinhamento automático e (ii) a inexistência de aliados preferenciais (LIMA; MOURA, 1982, p. 351). Para Vigevani e Cepaluni (2011, p. 130), essa assertiva é importante porque demarca o aspecto dominante e histórico da política externa brasileira, que envolve desenvolver economicamente o país ao mesmo tempo em que busca autonomia.

Diante disso, o governo Lula I, embora não tenha instrumentalizado uma ruptura significativa com a política externa desenvolvida no governo FHC, apresenta uma mudança de ênfase dada às parcerias abertas durante o governo do seu antecessor. Sendo assim, Vigevani e Cepaluni (2011) elencam quatro mudanças percebidas durante a primeira gestão Lula: (i) a busca de um maior equilíbrio internacional; (ii) o fortalecimento de relações bilaterais e multilaterais para aumentar o peso do país nas negociações internacionais; (iii) o aprofundamento das relações diplomáticas com países estratégicos para diminuir o gargalo tecnológico, militar, econômico e financeiro; (iv) o evitar acordos de longo prazo que pudessem minar o objetivo de desenvolvimento.

Ao assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim afirmou que a Política Externa daquele governo seria ativa e ativa, ou seja, o país buscaria protagonismo no âmbito internacional e não aceitaria a imposição das demandas das grandes potências em detrimento dos interesses nacionais brasileiros. Dentro dessa estratégia, a liderança brasileira poderia ser alcançada por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica em função da continuidade da defesa de temas universais, bem como pela importância regional do país (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 143).

Nesse sentido, o segundo mandato de Lula reforçou uma escolha de autonomia evidenciada pela manutenção e maior aproximação com países emergentes como China e Índia. De tal forma, ao longo das duas primeiras gestões adotou-se uma estratégia de caráter autonomista na política externa: a estratégia da Autonomia pela Diversificação, que buscou o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo que tratou de preservar a autonomia política do país (LIMA, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Este princípio se concretiza na ênfase dada à integração regional, na formação de coalizões entre países do Sul Global no âmbito da OMC e na retomada da candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Ciente desses marcos gerais que caracterizam a política externa dos governos de Lula, importa registrar que o primeiro mandato ocorreu em um contexto internacional marcado pela pauta da segurança desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, assim como, pela ampliação do unilateralismo estadunidense. É dentro desse contexto, que a opção pela autonomia pela diversificação, desde o início da gestão, faz com que o governo equilibre a manutenção de boas relações com países centrais e ações voltadas ao Sul Global (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A integração regional na América do Sul foi inicialmente movida pela convergência entre os pontos de vista dos presidentes, que buscavam aliar o crescimento econômico à justiça social. Esse escopo pós-neoliberal foi a base para a formação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Apesar do impulso inicial, ao longo dos mandatos percebeu-se que existiam diferentes expectativas sobre os rumos dos processos de integração regional entre os Estados-membros e entre atores domésticos formuladores de política externa.

No âmbito do MRE, destacam-se duas visões sobre o processo de integração: a dos autonomistas, que apostavam no papel de liderança regional brasileira e na criação de uma grande área de livre comércio; e a dos liberais ou institucionalistas pragmáticos, favoráveis à abertura econômica mais robusta e uma liderança regional mais discreta. Saraiva (2010) aponta que houve uma ruptura entre as correntes de pensamento autonomista e liberal nos Governos Lula, assim como, a diminuição do peso do Itamaraty frente a ala progressista mais próxima ao PT, que apoiava uma integração não apenas no âmbito econômico e comercial, mas também, em termos políticos e sociais. Esses aspectos teriam resultado em avanços tímidos no processo de integração.

Na esfera da política internacional houve uma grande mobilização em torno da campanha pela reforma do CSNU. Neste sentido, o governo trabalhou na formação de alianças com outros candidatos à cadeira permanente, como Alemanha, Japão e Índia. Tendo em vista a centralidade do debate sobre terrorismo no CSNU na época, o Brasil buscou contornar este tema ao focar em um entendimento mais amplo de segurança - segurança alimentar e segurança humana - no qual teria expertise. O governo empenhou-se também em comprovar a sua capacidade de liderança ao assumir o comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah) (HIRST, 2012). Apesar dos esforços, os projetos de reforma do CSNU foram enfraquecidos ao longo do segundo mandato do Governo Lula.

No que diz respeito às negociações comerciais multilaterais no âmbito da OMC, destaca-se a formação de alianças como o G-20 e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). O IBAS foi oficializado formalmente na Declaração de Brasília, que firmou um compromisso por uma ordem social e econômica mais justa e igualitária. Quanto às parcerias comerciais, destaca-se ainda a crescente importância da China na balança comercial brasileira e o reconhecimento desta enquanto economia de mercado na OMC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No aspecto econômico, os dois mandatos foram marcados pela alta de preços das matérias primas (alimentos, petróleo, metais, energia), que ficou conhecido como *boom* das commodities, explicado pela crescente demanda destes produtos pelas economias emergentes, em especial pela China, o que possibilitou o crescimento econômico no período, desencadeando geração de empregos, elevação dos salários e receitas públicas. O aquecimento da economia, somado aos investimentos públicos provenientes do aumento das receitas, resultaram na queda da pobreza e da desigualdade social (BALAKRISHNAN; TOSCANI, 2018). As políticas sociais implementadas tiveram um impacto importante na seguridade social e obtiveram reconhecimento no âmbito internacional, em especial, o programa de transferência de renda Bolsa Família e as políticas de combate à insegurança alimentar do Fome Zero (BALAKRISHNAN *et al.*, 2021).

Somado a este aspecto, Visentini (2013) aponta que a crise financeira de 2008 atingiu fortemente as economias do Norte Global, em especial, os Estados Unidos e a Europa, possibilitando um poder de barganha temporário para países em desenvolvimento que foi convertido em forças capazes de definir a agenda política da época.

Nesse contexto, o fortalecimento das correntes autonomista e progressista no processo de formulação de política externa levaram à aproximação de países emergentes, pois, segundo esses grupos, o Brasil guarda algumas semelhanças em relação às dimensões continentais, à população, à riqueza em recursos naturais e ao nível de crescimento econômico (SARAIVA, 2010). Estas semelhanças foram notadas também por investidores estrangeiros a partir da publicação do ensaio "*Building Better Global Economic BRICS*" de Jim O'Neill, analista da agência de investimentos Goldman Sachs, o que impulsionou a consolidação dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (VISENTINI, 2013). A aproximação do Sul Global ficou evidente no âmbito multilateral, nas articulações de posições comuns no G-20 e no IBAS, mas também nos projetos de cooperação com países africanos e latino-americanos.

O início do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014; 2014-2016) apontava um caminho de continuidade em relação aos princípios e conceitos que guiaram a política externa dos governos Lula (SPEKTOR, 2014; SARAIVA, 2014). No âmbito do Itamaraty, o grupo autonomista manteve-se em cargos-chave no MRE, e perspectivas desenvolvimentistas foram fortalecidas. No entanto, o comportamento do Brasil passou por transformações e uma notável

diminuição em sua atuação internacional. Essa mudança foi moldada tanto pela situação econômica global quanto pela nova dinâmica do processo decisório.

O fim do *boom* das commodities e a desaceleração no crescimento da economia chinesa trouxe uma nova conjuntura para a inserção internacional brasileira ao longo dos dois mandatos da Presidente Dilma. Somado a isto, a recuperação econômica nos Estados Unidos e na zona do euro acabou por limitar as oportunidades de ação para os países emergentes. Apesar das mudanças no contexto internacional, Cervo e Lessa (2014) elencam que foram alguns fatores internos àqueles que determinaram um declínio na posição brasileira, quais sejam: i) a diminuição do diálogo entre o Estado e os setores dinâmicos da sociedade; ii) a perda de confiança por parte de investidores nacionais e estrangeiros no governo; iii) a fragilização de estratégias inovadoras para atrair agentes externos, bem como o entrave na gestão pública; iv) o aumento do protagonismo da Rússia e da China dentro do grupo BRICS.

Para Cervo e Lessa (2014), esse conjunto de fatores contribuiu para a deterioração dos indicadores que medem a presença e a influência econômica, política e geopolítica do Brasil no cenário internacional. Dentro dessa conjuntura, a perda de protagonismo ficou visível diante da participação em organismos multilaterais, em especial, no âmbito comercial. O comércio internacional ao longo dos mandatos da Presidente Dilma foi marcado pela crise do multilateralismo e um reforço dos acordos bilaterais, o que é evidenciado pela queda da competitividade sistêmica e do ritmo de crescimento da economia brasileira, observados mediante o declínio dos investimentos internos e a ausência de políticas de promoção ao comércio exterior. Nada obsta, todavia, observar que dois setores mantiveram certa estabilidade no período: o agronegócio e a internacionalização de empresas brasileiras.

Outrossim, o segundo mandato de Rousseff foi marcado pela deterioração dos indicadores econômicos e pela crise política que desencadeou o seu processo de *impeachment*. Neste contexto, o então vice-presidente, Michel Temer (2016-2018), assumiu interinamente a Presidência da República e buscou marcar uma diferença em relação às ações de política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores, qual seja: recuperar o protagonismo do comércio exterior. Nesse sentido, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) ganhou protagonismo dentro do Itamaraty. Destacam-se ainda os esforços para priorizar a negociação de acordos bilaterais diante da paralisia do multilateralismo comercial da OMC. Assim, foi evidente, durante o Governo Temer, a intenção de dar prioridade ao aspecto comercial em detrimento das esferas política e social (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2017).

O Governo Bolsonaro (2019-2022) teve início com a promessa de uma grande revisão nos princípios e diretrizes que guiaram a política externa durante a era petista. Ademais, para além de uma política externa revisionista, o período foi marcado por um alinhamento ideológico com governos da extrema-direita internacional; pelo distanciamento dos parceiros tradicionais; pela perda de liderança no entorno regional e ainda pela diminuição do engajamento em instituições multilaterais (CASARÕES, 2020; HIRST; MACIEL, 2022; ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022).

Quanto aos atores no processo decisório, Silva e Saraiva (2019) e Casarões (2020) argumentam que, ao longo do mandato, construiu-se uma tensão entre um grupo de atores favoráveis às mudanças mais amplas, o grupo ideológico, e outro grupo pragmático, que visava ganhos tangíveis e a estabilidade no longo prazo. A ala ideológica era composta por atores influenciados por Olavo de Carvalho, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, o Chanceler Ernesto Araújo e por grupos religiosos neopentecostais. Já a ala dita pragmática era composta por militares e por grupos econômicos que poderiam ser prejudicados pelo avanço das pautas ideológicas, sendo o principal deles o agronegócio.

Albuquerque e Saraiva (2022) argumentam que, diferentemente dos governos anteriores, a política externa passou a espelhar conflitos internos de maneira mais acentuada, fragmentando o processo de tomada de decisões e reduzindo a influência do Itamaraty. Em situações de conflito entre diferentes grupos de interesse, o governo favoreceu a sua base de apoio mais leal e alinhada ideologicamente, principalmente em questões relacionadas ao meio ambiente, saúde e direitos humanos. Este direcionamento teve um impacto negativo nas relações bilaterais, regionais e multilaterais.

O abandono do multilateralismo, o negacionismo climático e a má gestão da pandemia resultaram na deterioração da reputação do país e no isolamento internacional. Em resposta, houve uma mobilização dos setores pragmáticos em busca do retorno às abordagens tradicionais da diplomacia brasileira. A pressão desses grupos de interesse domésticos somada aos fatores internacionais, como eleição de Joe Biden para a presidência dos EUA e alta possibilidade de derrota no acordo Mercosul-União Europeia, resultaram na mudança do Ministro de Relações Exteriores e na diminuição da influência do grupo familiar do presidente Bolsonaro e dos apoiadores de Olavo de Carvalho no processo de tomada de decisões (ALBUQUERQUE; SARAIVA, 2022; HIRST; MACIEL, 2022).

Destarte, a política externa dos governos Lula I e II foi marcada pelo reforço da visão autonomista, resultando em um olhar mais acentuado para o Sul Global, em uma postura ativa nos fóruns multilaterais em defesa de uma ordem internacional mais participativa, além da busca ativa por uma projeção da América do Sul. Apesar de adotar diretrizes muito próximas, a PEB, durante os dois mandatos de Rousseff, foi marcada pela busca de ganhos tangíveis e uma relativa perda de prestígio internacional. Estas características se devem às mudanças na conjuntura internacional, mas, em especial, à crise política e econômica doméstica. O governo interino de Temer buscou se distanciar dos princípios que guiaram a PEB petista, dando preferência para a pauta comercial. Por fim, o Governo Bolsonaro ficou marcado pelo isolacionismo, pela deterioração da democracia brasileira e pela má gestão da pandemia.

Lula III: plano de governo e a retomada da inserção internacional

De acordo com Hirst (2023), o terceiro mandato de Lula, iniciado em 1 de janeiro de 2023, sinaliza para uma reversão ao isolamento internacional, no qual o Brasil se inseriu na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022). Há uma movimentação de engajamento nos temas que tradicionalmente são pautas prioritárias da política externa brasileira, a exemplo da valorização dos direitos humanos e da promoção do desenvolvimento. Ademais, concede-se um olhar para a revitalização dos processos de integração regional, indicando uma concertação política junto à Venezuela, com o objetivo de reinserção do país na arena política regional, além do fortalecimento das relações com a Argentina, outrora desestabilizadas por divergências de cunho político-ideológico.

A estratégia de política externa a ser desenvolvida no terceiro mandato de Lula foi formalmente apresentada no Programa de Governo, cadastrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em agosto de 2022. No documento, há clara menção à recuperação de uma posição sistêmica de prestígio, com atuação multilateral, em organismos internacionais, bem como pelo fortalecimento de parceiros estratégicos em relações bilaterais. Os anseios do governo podem ser sintetizados no esforço para “recuperar a política externa ativa e altiva que nos alçou à condição de protagonista global” (TSE, 2022, p. 17).

Ademais, a retomada da diversificação das parcerias (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) como mecanismo para fortalecer a autonomia, que conformou a política externa dos mandatos anteriores de Lula, é delineada pelo anseio de aproximação regional com a América Latina e com a África. O eixo regional foi apresentado como prioritário, em consonância com o imperativo constitucional do Art. 4º da CF/1988. Em tais circunstâncias, os mecanismos de cooperação e de reciprocidade são mencionados como instrumentos de atuação, especialmente quando se trata de assistência aos brasileiros que vivem no exterior (TSE, 2022, p. 17-18).

Para compor o governo, depois das eleições, a burocracia que lida diretamente com a pasta internacional foi composta por atores com notada experiência e que já tinham atuado nas gestões anteriores, a exemplo de Celso Amorim, ministro dos mandatos de Lula I e II, que foi nomeado Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República (BRASIL, 2023). Para o mandato de Lula III, Mauro Vieira foi designado para comandar a pasta. Cabe destaque também para Maria Laura da Rocha, nomeada Secretária-Geral do MRE, inovação por ser a primeira mulher a ocupar uma posição tão elevada, na hierarquia burocrática do órgão (MRE, 2023b).

A estrutura do MRE também sofreu algumas modificações que retratam as preferências do novo governo. Dado o enfoque no entorno regional, houve o desmembramento da Secretaria das Américas em duas novas secretarias: a Secretaria de América Latina e Caribe (SALC) e a Secretaria de Europa e América do Norte (SEAN), ambas encabeçadas por embaixadoras - Gisela Maria Figueiredo Padovan e Maria Luisa Escorel de Moraes (MRE, 2023a).

Em que pese a análise do governo de Lula III e a retomada de uma política externa ativa e ativa, a próxima seção se debruça sobre a análise qualitativa e quantitativa das NI como uma estratégia de pesquisa para avaliação do direcionamento das ações de política externa.

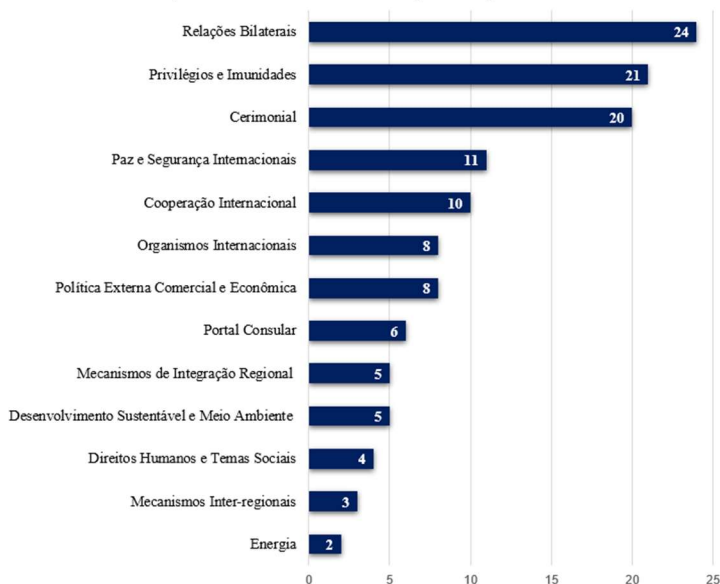
Título de Texto como dado: o que nos dizem as notas à imprensa do MRE

Esta seção descreve os caminhos para o desenvolvimento da pesquisa, cujo propósito foi analisar o conteúdo das NI, emitidas pelo MRE, durante os cem primeiros dias de mandato de Lula III. Inicialmente, são apresentados os critérios para a categorização das notas por assunto. Na sequência, são apresentados os resultados da ACA, utilizando o *software IRAMUTEQ*.

Ao longo dos cem primeiros dias de mandato, o MRE emitiu 127 NI (n=127), publicadas no sítio oficial do órgão. No mês de janeiro, foram publicadas 42 notas; em fevereiro, 32; em março, 44; em abril, até o dia 10 do respectivo mês, quando Lula chegou ao centésimo dia de mandato, foram 9 notas (MRE, 2023a).

Conforme demonstra o gráfico 1, as notas foram catalogadas, organizadas⁷ e classificadas, com o propósito de enquadrá-las nas categorias de assuntos⁸, apresentadas pela própria pasta ministerial. Torna-se fundamental mencionar que, em algumas comunicações governamentais, mais de um assunto foi mencionado. Portanto, nesta etapa, a análise subjetiva dos pesquisadores foi determinante para elencar qual assunto era sobressalente.

Gráfico 1 – MRE: Notas à Imprensa por assunto



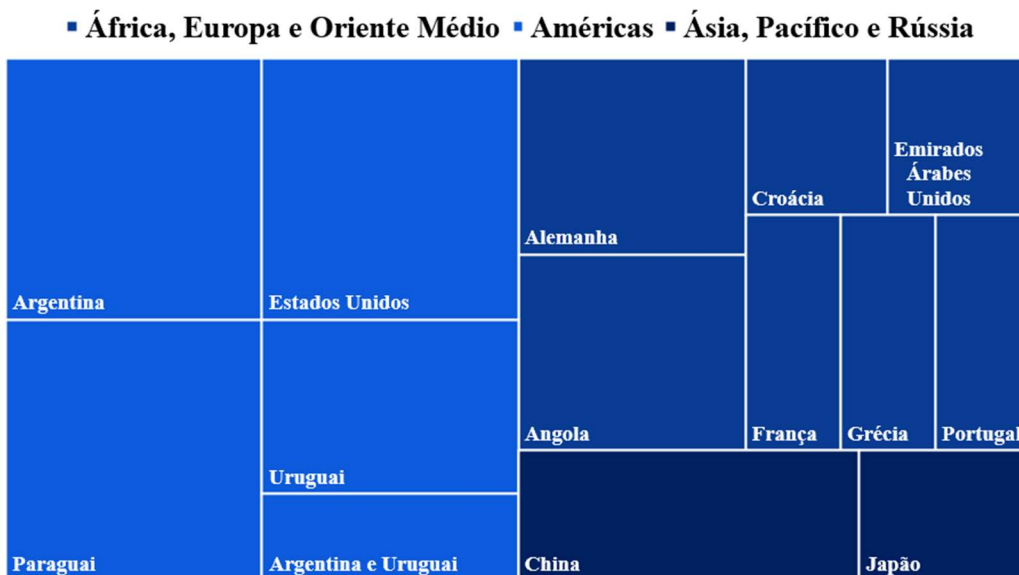
Fonte: Elaborado pelos autores.

⁷ Nas NI nº 40, nº 53 e nº 60, o texto foi publicado em português e em inglês ou espanhol. No entanto, optou-se pela inserção, na base de dados, apenas do trecho em idioma nacional.

⁸ De acordo com a distribuição da pasta em assuntos, existem 18 categorias, a saber: Atos internacionais; Cerimonial; Ciência, Tecnologia e Inovação; Cooperação Internacional; Cultura e Educação; Demarcação de Limites; Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Temas Sociais; Embaixadas, Consulados e Missões; Energia; Instituto Rio Branco; MERCOSUL; Mecanismos Internacionais; Palácio Itamaraty; Paz e Segurança Internacionais; Política Externa Comercial e Econômica; Portal Consular; Relações Bilaterais (MRE, 2023a).

As NI sobre as relações bilaterais foram as mais expressivas (n=24), por isso os países com os quais o Brasil se relacionou foram detalhados no Gráfico 2. Ao observar as subdivisões regionais que o MRE utiliza para organizar os trabalhos ministeriais, tornou-se possível perceber um maior relacionamento do Brasil com as *Américas* (n=12), seguindo de *África, Europa e Oriente Médio* (n=9) e *Ásia, Pacífico e Rússia* (n=3). O enquadramento da Nota à Imprensa no assunto Relações Bilaterais, feito pelos autores, ocorreu quando a nota tratava de diversos temas com o mesmo país, gerando uma agenda ampla de trabalho com parceiros estratégicos.

Gráfico 2 – Relações bilaterais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nas *Américas* (n=12), a diplomacia presidencial foi bastante ativa. As relações bilaterais com EUA (n=3), Argentina (n=3) e Paraguai (n=3) foram as mais sobressalentes, com a propositura de parcerias e projetos bilaterais em diversas matérias. Ainda no tocante às Relações Bilaterais, na categoria *África, Europa e Oriente Médio*, o Brasil operacionalizou um maior contato com Angola (n=2) e Alemanha (n=2). Os demais países foram objeto de apenas uma nota (n=1), a saber: Croácia; França; Grécia; Portugal e Emirados Árabes. Por fim, na região *Ásia, Pacífico e Rússia*, as relações bilaterais foram direcionadas à China (n=2), principal parceiro comercial desde 2009 (OLIVEIRA, 2016) e ao Japão (n=1) (MRE, 2023a).

Análise de conteúdo dos cem primeiros dias de Lula III

Na segunda etapa da pesquisa, após a classificação das NI por assunto, fez-se uso de técnicas de ACA, que são “um conjunto de técnicas de comunicação que tem como objetivo a descrição sistemática de conteúdo das mensagens a partir de indicadores quantitativos que permitem fazer inferências sobre as condições de produção” (CERVI, 2018, p. 7).

Esta definição se vincula à abordagem de ACA Básica. Seus aspectos técnicos são detalhados por Krippendorff (2004), Drisko e Maschi (2016) e Mesquita (2022), concebidos como guias para o desenvolvimento dessa investigação. Torna-se elementar considerar que neste tipo de análise, a interferência humana é restringida pelo *software*, que organiza os dados e, em linhas gerais, faz uso da estatística descritiva por meio da aplicação de métodos quantitativos. No tocante à ACA, é comum recorrer a técnicas que possibilitam a dedução frequencial ou analítica com base em categorias temáticas (CAREGNATO; MUTTI, 2006; MESQUITA, 2022). A partir dessa percepção, entende-se que ACA é “uma técnica de pesquisa

para fazer inferências válidas e replicáveis de textos (ou outro assunto significativo) para os contextos de seu uso⁹ (KRIPPENDORFF, 2004, p. 18).

Dado esse aporte metodológico, a ACA é operacionalizada com o *software* IRAMUTEQ, que não usa um livro de códigos ou dicionário, o que inibe uma maior intervenção subjetiva do pesquisador. Em realidade, faz uso do próprio *corpus* empírico para identificar os termos que mais aparecem, mensurando, respectivamente, sua aproximação e distanciamento (CERVI, 2018, p. 9; MESQUITA, 2022). Dito isso, neste estudo, são mobilizadas duas técnicas de ACA, conforme dispostas no Quadro 1.

Quadro 1 – Técnicas de Análise de Conteúdo

Técnica	Objetivo	Meio
Classificação Hierárquica Descendente (CHD)	Obter categorias de palavras a partir de segmentos de textos semelhantes entre si e diferentes de outras categorias;	Dendograma
		Por meio da lematização e teste qui-quadrado, é apresentada a relação entre as classes de palavras de um corpus, dado o seu (i) percentual de composição e sua (ii) a significância estatística (χ^2) no <i>corpus</i> ; sua leitura é feita da esquerda para a direita;
Análise de Similitude	Estabelecer a relação de coocorrências entre cluster de palavras estatisticamente significantes.	Árvore de similitude
		As ocorrências de palavras são apresentadas em função da disposição das suas categorias dentro de um ordenamento específico de importância do centro para a periferia.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

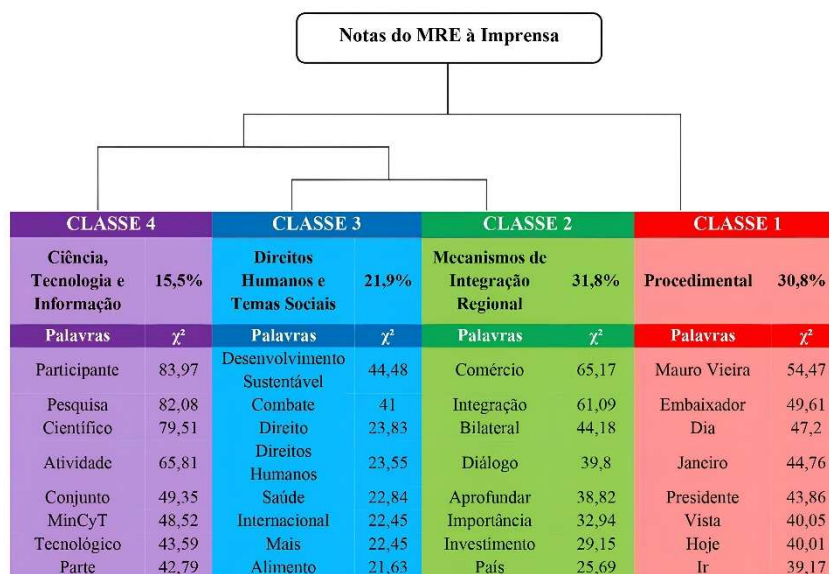
Conforme Mesquita (2022), as técnicas *Classificação Hierárquica de Descendência* e *Análise de Similitude* produzem *clusters* de palavras, que são estruturados pela sua homogeneidade interna e heterogeneidade externa. Com base no Método Reinert, a significância desses *clusters* é avaliada por meio do teste de qui-quadrado (χ^2) e do p-valor < 0,0001. Tais instrumentos estatísticos são utilizados para compreender a relação entre os termos presentes nos segmentos de texto, tornando possível examinar a frequência e a quantidade de expressões lexicais. Assim, a associação de proximidade e intensidade entre os termos supera os limites impostos pelo *corpus*, considerando a intensidade de presença desses vocábulos nos diferentes *clusters* formados pelo mesmo *corpus*.

Entretanto, das 127 notas, publicadas pelo MRE, 80 foram selecionadas para a análise do *software*. O critério de seleção estava relacionado à expressa indicação de ações de política externa. Foram excluídas as NI classificadas como assuntos de i) *Cerimonial* (n=20), que albergaram comunicados de pesar, solidariedade, congratulações e agradecimentos, além de informes sobre a organização interna do MRE; ii) *Portal Consular* (n=20), que indicavam assistência a brasileiros no exterior, bem como questões envolvendo a política de emissão de vistos; iii) *Privilégios e imunidades diplomáticas* (n=21), com informes a concessão de agrément.

Com o tratamento dos dados, as 80 notas analisadas geraram 767 segmentos de texto, dos quais, 594 (77,44% do total) constituiu o *corpus* de análise que operado no IRAMUTEQ. A porcentagem, conforme Camargo e Justo (2013) e Camargo (2013), torna válida a inferência descritiva produzida com a CHD, disposta no Dendograma da Imagem 2, e na Análise de Similitude, na Imagem 3.

⁹ Trecho original: “a research technique for making replicable and valid inferences from texts (or other meaningful matter) to the contexts of their use”.

Imagem 2 – CHD das Notas do MRE



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

No Dendograma da Imagem 2, constata-se a existência de quatro classes de palavras pertinentes às NI. A Classe 4 (Ciência, Tecnologia e Informação), que compõe 15,5% do corpus, está atrelada às Classes 3 (Direitos Humanos e Temas Sociais), com 21,9% do corpus, e Classe 2 (Mecanismos de Integração Regional), com 31,8% do corpus. As três constituem o eixo central, representando 69,2% do que é tratado nas 80 NI analisadas. Já a Classe 1 (Procedimental), com 30,8% do corpus, é referente à linguagem protocolar dos textos.

Na Imagem 3, a Análise de Similitude apresenta o vínculo textual das palavras, levando em consideração a disposição das categorias dentro de um ordenamento específico de importância¹⁰. A partir da frequência em que aparecem nas NI, foram selecionados 120 termos, conforme orientação teórica da pesquisa e exercício hermenêutico dos pesquisadores, de modo a facilitar a construção e a visualização imagética. Há uma relação de concorrência entre os termos, demonstrando a importância dos atos de fala¹¹. Assim, torna-se possível compreender o ramo discursivo que demonstra, textualmente, projetos e ações políticas de política externa.

¹⁰ Nota-se que, na Análise de Similitude, há uma anomalia relacionada à Declaração de Buenos Aires.

¹¹ Atos de fala são discursos, entendidos como ações ou práticas sociais, proferidos por agentes políticos que agenciam algum tipo poder (institucional, legal ou carismático) e afetam a percepção de uma audiência sobre um objeto referente. Para mais vide: Buzan, Waeber e Wilde, 1998; Balzacq, 2005, 2010, 2011.

Imagem 3 – Análise de Similitude das Notas à Imprensa



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A partir da ferramenta hermenêutica pertinente à Análise de Similitude, observa-se que os discursos das Notas fornecem centralidade à atuação brasileira em torno de alguns ramos temáticos. O ramo preponderante é o de Cooperação Internacional, que está atrelado ao de Desenvolvimento e de Segurança Alimentar e Energética. Na análise, é possível observar mais oito ramos temáticos: i) Comércio e Integração Regional; ii) Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável; iii) Paz e Segurança; iv) América Latina e Países em Desenvolvimento; v) CSNU; vi) Organizações Internacionais; vii) Direitos Humanos, viii) Amazônia com foco na luta contra o Desmatamento.

A partir dessas análises, tornou-se possível a traçar algumas tendências centrais na condução da política externa, sintetizadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Pautas e ações de Política Externa nos 100 dias de Lula III

Quadro 2 – Pautas e ações de Política Externa nos 100 dias de Lula III	
Pautas	Ação de Política Externa
Reaproximação com a América do Sul	Primeiras viagens internacionais do Presidente à Argentina e ao Uruguai
	Retorno à Unasul e à Celac
	Reabertura da embaixada brasileira na Venezuela
Retomada dos temas de direitos humanos e sociais	Saída do Brasil do Consenso de Genebra
	Atualização do Plano de Segurança Alimentar da Celac
	Apoio à candidatura chinesa para presidir a FAO
Centralidade da pauta ambiental	Candidatura brasileira para sediar a COP-30
	Candidatura brasileira para presidir o IPCC
	Esforços para a preservação da Floresta Amazônica
	Críticas à composição do CSNU

Retomada das questões de segurança e paz internacionais	Proposição de um Clube da Paz para solucionar a Guerra da Ucrânia
Atuação por meio de mecanismos inter-regionais	Fortalecimento das relações com o Sul Global (Sul-Sul)
	Aproximação com G-20, IBAS e BRICS
	Ações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para envio de ajuda humanitária à Turquia, Síria e Chile
	Desenvolvimento do Programa Binacional Brasileiro-Argentino de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação
Cooperação Internacional	Desenvolvimento de uma agenda plural com a Argentina para cooperação antártica
	Implementação do III Plano de Cooperação Ibero Americana para cooperação em desenvolvimento sustentável e transição energética

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A partir das análises obtidas, as ações em curso, ilustradas no Quadro 2, demonstram que a comunicação institucional dos primeiros cem dias de governo retoma os princípios que guiaram a política externa nos primeiros mandatos: a autonomia pela diversificação, buscando equilibrar o desenvolvimento econômico e preservar a autonomia política, no sentido de ampliar os vínculos com parceiros não tradicionais e recuperar a pujança de pautas comerciais, com a exportação de commodities; e a política externa ativa e ativa, em que a projeção internacional seria baseada nos interesses nacionais em detrimento das demandas das grandes potências, tanto em pautas ambientais quanto pelo posicionamento mais autonomista na parceria entre o Mercosul e a União Europeia. Vale mencionar que algumas ações estão imbricadas com anseios históricos, a exemplo da reforma do CSNU, além da posição de mediador, que ora se manifesta na crise entre Rússia e Ucrânia. No entanto, a conjuntura geopolítica e econômica do terceiro mandato apresenta constrangimentos e oportunidades diferentes para a aplicação destes princípios.

Considerações finais

Esta pesquisa analisou as 127 NI publicadas pelo MRE durante os cem primeiros dias de mandato de Lula III. Esse estudo realizou uma análise temática, por meio da classificação das notas por assunto, utilizando critérios interpretativos dos pesquisadores, bem como pela ACA, instrumentalizada pelo *software IRAMUTEQ*, mobilizando duas técnicas: CHD e Análise de Similitude.

Como resultado, observou-se que as notas publicadas foram preponderantemente vinculadas às relações bilaterais. Com a ACA, a CHD demonstrou maior relevância dos mecanismos de integração regional, enquanto a Análise de Similitude demonstrou a importância dada pelo MRE à cooperação. Assim, há correspondência entre as características gerais das gestões anteriores de Lula, as proposituras do programa de governo e as ações de política externa dos cem primeiros dias do mandato de Lula III.

Para a execução das agendas preferenciais do governo, a gestão presidencial poderá enfrentar alguns desafios. No âmbito doméstico, a dificuldade de formar coalizão no Congresso Nacional pode retardar ou barrar a aprovação de iniciativas do Poder Executivo. A pauta ambiental também pode sofrer entraves diante dos embates com o setor agropecuário, que possui a maior bancada do Congresso. No domínio internacional, a dependência econômica atrela as possibilidades de crescimento à demanda externa, o que pode ser prejudicado em uma conjuntura inflacionária com alta dos juros estadunidenses.

No desenho de investigação proposto, não há intenção em avaliar o impacto real das Notas à Imprensa na opinião pública, mediante pesquisa empírica, por meio da análise dos veículos de imprensa, da cobertura midiática ou das percepções da sociedade aferida por *surveys*. Em realidade, a estratégia de pesquisa adotou uma Análise de Conteúdo Automatizada para melhor conhecer o conteúdo das Notas à Imprensa, identificando as principais diretrizes de política externa no período analisado. Assim, as NI foram instrumentalizadas como fonte documental primária para a análise, o que, por sua vez, se insere neste debate maior sobre política externa e política pública.

Em consequência, o objetivo da pesquisa foi demonstrar que as Notas à Imprensa, ainda que avaliadas neste marco temporal, são fontes importantes para tornar pública e transparente a condução da política externa, tendo em vista

que fazem parte de uma estratégia de comunicação pública, que busca pulverizar o acesso à informação sobre a pasta, fomentando o debate social, por meio da antecipação de condutas a serem adotadas mediante o detalhamento da agenda diplomática do Poder Executivo, bem como por meio da prestação de contas sobre as estratégias de condução da política externa.

Na medida em que o MRE torna suas atividades públicas, há uma chancela formal para o debate social sobre política externa, cada vez mais compreendida como política pública. A divulgação das NI pelo MRE representa um esforço do MRE em democratizar o acesso às informações de interesse público e em prestar contas à população sobre os posicionamentos e as medidas tomadas pelo governo. Portanto, torna-se possível inferir que o órgão assimila como relevante a atividade de assessoria de imprensa, oferecendo *briefings* que podem ser consumidos diretamente pelo cidadão, bem como podem ser apreciados pelos meios de comunicação de massa, cuja projeção, em larga escala, corrobora a exposição das temáticas envolvidas nas negociações internacionais realizadas pelo governo brasileiro. Desta feita, por meio das Notas à Imprensa, o MRE torna suas relações públicas mais sofisticadas, em uma significativa contribuição para a democratização da política externa.

A partir deste artigo, espera-se que futuras pesquisas possam aprofundar a análise da comunicação pública do MRE, em especial utilizando as NI como ferramentas de estudo sobre temas de política externa. Ademais, o monitoramento dos resultados da política externa brasileira pode revelar, em estudos posteriores, o quanto e como as preferências do governo Lula III foram concretizadas, levando em consideração os obstáculos domésticos e internacionais para a sua efetivação.

Referências

- ABNT. **NBR 14653/2011**. Avaliações de Bens Parte 2: Imóveis Urbanos. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/nlZL>. Acesso: 08 out. 2023.
- ALBUQUERQUE, F. L.; SARAIVA, M. G. Como mudar uma política externa. **CEBRI-Revista**. Ano. 1, nº 1, 2022.
- BALAKRISHNAN, R.; RUIZ, S. V. L.; SANTORO, M.; TOSCANI, F. G.; VARGAS, M. **Commodity Cycles, Inequality, and Poverty in Latin America**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2021.
- BALAKRISHNAN, R.; TOSCANI, F. G. **How the Commodity Boom Helped Tackle Poverty and Inequality in Latin America**. IMF BLOG. Publicado em junho de 2018. Disponível em: <https://shre.ink/nlZG>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BALZACQ, T. The Three Faces of Securitization: political agency, audience and context. **European Journal of International Relations**, v. 11, nº 2, p. 171–201, 2005.
- BALZACQ, T. Constructivism and Securitization Studies. In: CAVELTY, Myriam; MAUER, Victor. **The Routledge Handbook of Security Studies**. Londres: Routledge, 2010.
- BALZACQ, T. **Securitization Theory**: how security problems emerge and dissolve. Nova York: Routledge, 2011.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://shre.ink/nlYR>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.527/2011**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.159/1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 4 mai. 2023.
- BRASIL. Diário Oficial da União: Atos do Poder Executivo. **Decreto de 4 de janeiro de 2023**. Disponível em: <https://shre.ink/nlZe>. Acesso em: 08 out. 2023.
- BREUNING, M. Do Leaders Shape Foreign Policy? In: **Foreign Policy Analysis**: comparative introduction. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.
- FIGUEIREDO FILHO, D.; ROCHA, E. C. da; SILVA JÚNIOR, J. A. da; PARANHOS, R. Causalidade e mecanismos em ciência política. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 18, n. 2, p. 10–27, 2013. DOI: 10.5433/2176-6665.2013v18n2p10. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/17664>. Acesso em: 23 nov. 2023.

- BOURDIEU, P. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social & enquete operária**. São Paulo: Polis, p. 1-12, 1980.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**, 1998.
- CAMARGO, Brígido; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: Um Software Gratuito para Análise de Dados Textuais. **Temas em Psicologia**, vol. 21, nº 2, 513-518, 2013.
- CAMARGO, Brígido. (2013) **Tutorial para Uso do Software de Análise Textual IRAMUTEQ**. Disponível em: www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais Acesso em 15 jul. 21
- CASARÕES, G. The First Year of the Bolsonaro's Foreign Policy. In: MORI, A. (org.) **Latin America and The New Global Order: dangers and opportunities in a multipolar world**. Milão: ISPI, 2020.
- CAREGNATO, R. C.; MUTTI, R. Pesquisa Qualitativa: Análise de Discurso *Versus* Análise de Conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, nº 4, p. 679-684, 2006.
- CARLSNAES, W. Foreign Policy. In: **Handbook of International Relations**. Londres: SAGE PUBLICATION, p. 430-452, 2002.
- CERVI, E. Análise de Conteúdo Automatizada para Conversações em Redes Sociais Online: uma proposta metodológica. Trabalho apresentado no 42º Encontro Anual da ANPOCS, 2018.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, nº 2, pp.133-151, 2014.
- CHEIBUB, Z.B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, nº 1, 1985.
- DOWDING, K. Concepts and Conceptual Analysis. In: **The Philosophy and Methods of Political Science**. Nova York: Palgrave, 2016.
- DRISKO, J.; MASCHI, T. **Analysis Content**. Nova York: Oxford University Press, 2016.
- DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, p. 59-71, 2007.
- FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, nº 2, 2008.
- FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 31, nº 2, 2012.
- FARIAS, R. S.; RAMANZINI JUNIOR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 58, nº 2, 2015.
- FIGUEIREDO, R.; CERVELLINI, S. Contribuições para o conceito de opinião pública. **Opinião Pública**, v. 3, nº 3, 1995.
- GRIMMER, J.; STEWART, B. Text as Data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, v. 21, p. 267-297, 2013.
- HERMANN, M. How Decisions Units Shape Foreign Policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, v. 3, nº 2, 2001. Disponível: <https://www.jstor.org/stable/3186565>. Acesso em: 01 jun. 2023.
- HIRST, M. A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. In: **Cadernos Adenauer XXIV (2023)**, nº 1. Cem dias de Lula III Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2023.
- HIRST, M. **Aspectos Conceituais e Prática da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Textos para Discussão 1687. IPEA. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/nlYw>. Acesso em: 29 mai. 2023.
- HIRST, M.; MACIEL, Tadeu. A política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>. Acesso em: 02 out. 2023.
- HUDSON, V. M.; VORE, C. S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, nº 2, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/222751>. Acesso em: 28 mai. 2023.
- KAARBO, J., LANTIS, J., BEASLEY, R. Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: **Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and international influences on state behavior**. Londres: SAGE, 2013.
- KING, G. Replication, Replication. **Political Science and Politics**, v. 28, 1995.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. Descriptive Inference. In: **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. West Sussex: Princeton University Press, 1995.
- KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis: an introduction to its methodology**. Londres: Sage Publications, 2004.

- LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/nlMY>. Acesso em: 29 mai. 2023.
- LIMA, M. R. S. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 82, 2005. Disponível em: <https://shre.ink/nlMw>. Acesso em: 04 jun. 2023.
- LIMA, M. R. S.; MOURA, G. A Trajetória do Pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 25, nº 3, 1982.
- MANZUR, T. M. P. G. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 1, p. 30–61, jan. 1999. Disponível em: <https://shre.ink/nlMy>. Acesso em: 29 mai. 2023.
- MESQUITA, M. Textos Como Dados: introdução à Análise Automatizada de Conteúdo em pesquisas qualitativas. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 13, nº 2, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/nlMn>. Acesso em: 03 jun. 2023.
- MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, nº 1, 2013.
- MILANI, C. Política Externa é Política Pública? **Insight Inteligência**, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/nlMK>. Acesso em: 4 mai. 2023.
- MRE. Portarias de 27 de agosto de 1992. Gabinete do Ministro, Seção I. Disponível em: <https://shre.ink/nlMA>. Acesso em: 4 mai. 2023.
- MRE. Notas à Imprensa. Publicado em 2023a. Disponível em: <https://shre.ink/nlM5>. Acesso em: 4 mai. 2023.
- MRE. Discurso de posse da Embaixadora Maria Laura da Rocha no cargo de Secretária-Geral das Relações Exteriores - Palácio Itamaraty, Brasília, 4 de janeiro de 2023. Publicado em 2023b. Disponível em: <https://shre.ink/nlLT>. Acesso em: 27 set. 2023.
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- OLIVEIRA, H. A. Brasil-China: uma parceria predatória ou cooperativa? **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/53>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- PINTO, V. C. P. **Métodos de pesquisa em Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2023.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, 42, nº 3, 1998.
- RISSE-KAPPEN, T. Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. **World Politics**, v. 43, 1991.
- SARAIVA, J. F. S. Entre a Retórica e o Realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In SARAIVA, J. F. S.; CERVO, A. L. (org.). **O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: IBRI, 2005.
- SARAIVA, M. G. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. **Carta Internacional**, v. 2, 2007. Disponível em: <https://shre.ink/nlMp>. Acesso em: 05 jun. 2023.
- SARAIVA, M. G. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. **Civitas**, v. 10, 2010. Disponível em: <https://shre.ink/nlMs>. Acesso em: 04 mai. 2023.
- SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, nº 44, 2014.
- SARAIVA, M. G.; VELASCO JUNIOR, P. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: para onde vamos? **Pensamento Próprio**. nº 44, 2017.
- SILVA, A. V. C. S.; SARAIVA, M. Gomes. Ideologia e pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, Lisboa, nº 64, 2019.
- SPEKTOR, M. “Diplomacia de transição”. **Folha de São Paulo**, 29 de outubro 2014. Disponível em: <https://shre.ink/nlYY>. Acesso em: 26 set. 2023.
- SOBEL, R. **The impact of public opinion on US foreign policy since Vietnam**. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- TSE. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026 - Coligação Brasil da Esperança. Publicado em agosto de 2022.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, nº 2, 2007.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula: busca de autonomia pela diversificação. In: **A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia**, de Sarney a Lula. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

VIGEVANI, T.; DE OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, nº 2, 2003.

VISENTINI, P. **BRICS: as potências emergentes: China, Rússia, Brasil e África do Sul**. Petrópolis: Vozes, 2013.

ZÉMOR, P. A comunicação pública. In: SILVA, Luiz Martins da. (Org.). **Comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.

Funções de colaboração exercidas	
Nayanna Sabiá de Moura:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Murilo Mesquita:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Julia Silva Rensi:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

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 Compartilhá-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.

Funções de colaboração exercidas

Miriam Gomes Saraiva:

Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis:

Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Navigating through continuity and innovation: an analysis of Lula's third term challenges involving migration policy

Navegando pela continuidade e inovação: uma análise dos desafios do terceiro mandato de Lula envolvendo a política migratória

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133602>

Matheus Felten Fröhlich

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

matheus.frohlich@ufrgs.br  

Verônica Korber Gonçalves

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

veronica.goncalves@ufrgs.br  

Abstract

This article addresses the first hundred days of Luiz Inácio Lula da Silva's third term as president of Brazil in the context of international migration and refuge. The paper aims to analyse the "intermestic" characteristics of foreign policy and its relationship with the formulation of specific guidelines on migration. Using documentary sources and interviews, we examine the context in which Lula took charge, which was marked by the recognition of "prima facie" refugee status for Venezuelan citizens, the elaboration of a national migration policy, and the definition of the future of Operation Welcome. Our objective is to reflect on the main challenges faced by the new government concerning migration and refugee issues, considering the historical construction of the agenda in the last two decades. We conclude that the current focus is on revamping crucial policies to ensure the smooth operation of orderly migration within the country, as these practices have been gradually dismantled in recent years. Besides, we highlight that the future of Operation Welcome remains uncertain at this stage.

Keywords: Migration Policy; Lula; Migration Governance; Brazilian Migration Law; Operation Welcome.

Resumo

Este artigo aborda os primeiros cem dias do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil no contexto das migrações internacionais e refúgio. A proposta do artigo é analisar as características "intermísticas" da política externa e sua relação com a formulação de políticas específicas na área migratória. Utilizando fontes documentais e entrevistas, examinamos o contexto em que Lula assumiu o cargo, marcado pelo reconhecimento do status de refugiado "prima facie" para os cidadãos venezuelanos, a elaboração de uma política migratória nacional e a definição do futuro da Operação Acolhida. Em suma, nosso objetivo é refletir sobre os primeiros desafios enfrentados pelo novo governo em relação às questões de migração e refúgio à luz da construção histórica da pauta nas últimas duas décadas. O foco atual é a reformulação crucial de políticas para garantir o bom funcionamento da migração ordenada dentro do país, uma vez que essas práticas foram gradualmente desmanteladas nos últimos anos. O futuro da Operação Acolhida permanece incerto nesta fase.

Palavras-chave: Política Migratória; Lula; Governança Migratória; Legislação Migratória Brasileira; Operação Acolhida.

Received: 30 June 2023
Accepted: 15 November 2023

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

Brazil's position as a country of origin and destination for migrants has undergone significant transformations in the last decades. Until the beginning of the 21st century, Brazil was predominantly recognised as a country from where migrants originated (BAENINGER; MESQUITA, 2016; ZAPATA; TAPIA WENDEROTH, 2021). However, since 2010, Brazil experienced a profound shift in its circumstances, leading it to become a migration destination country, despite not leaving its previous status. The first substantial movement of people from the same origin were the Haitians, arriving in the country after the natural events that happened at the beginning of the decade – and after years of political unrest (DE MORAES; DE ANDRADE; MATTOS, 2013). Secondly, the Brazilian government also held some initiatives concerning refugee resettlement from the Middle East, Africa, and Colombia (SIMÕES; FRÖHLICH, 2021). The current most expressive migration movement inwards Brazil comes from Venezuelan origin (IOM, 2022).

With the current Venezuelan exodus movements, mapped since 2013, the Brazilian administration developed tools to welcome these people with the current legal framework available back then. Brazil's main welcoming programme is *Operação Acolhida* (Operation Welcome), a multi-agency operation coordinated by International Organisations, International Non-Governmental Organisations, Brazilian Ministries, and the Armed Forces. This Operation was created in late 2018 to deal with the Venezuelan migrant influx by former president Michel Temer. During the same period, Brazil promulgated the newest legal migration framework (BRASIL, 2017), swapping the former Foreigner's Act coined by the Military Government that ruled from 1964 to 1985 (BRASIL, 1980).

Jair Bolsonaro's government (2019-2022) dealt with several challenges between action and inaction. As its first measure, Bolsonaro left the Global Compact on Migration (GCM), enacting a “rupture diplomacy” (CONECTAS, 2019). Bandwagoning with the United States, his government diplomacy cut diplomatic ties with Venezuela and started using its foreign policy as a tool for its domestic constituency (MONTE; HERNANDEZ, 2021). Concerning its migration policy, Bolsonaro's agenda continued *Operação Acolhida*. However, during its mandate, Brazil started recognising Venezuelan migrants with *prima facie* status – encompassing the 1984 Cartagena Declaration into ruling migrants' pleas as refugees (OCHOA, 2020).

With the recent inauguration of Lula da Silva's third term in 2023, despite not being mentioned in the transitional government's committee's report (GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, 2022), migration, refuge and statelessness are not overlooked – this was evident in the government's initial actions, such as re-engaging with the GCM and restructuring related topics within the ministries (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). What do these actions mean from the point of view of Brazilian migration policy? Do these actions represent ruptures or continuities in the policies established over the past two decades, and particularly in the last four years of Bolsonaro's government?

This article provides an overview of the Brazilian migration policy context, both on the foreign and domestic fronts, over the past two decades – to understand the government's main movements concerning migration policy in the first 100 days of Lula's third term. With a specific focus on the Brazilian institutional-normative migration framework and *Operação Acolhida* (a response initiative targeting the influx of Venezuelan migrants), we aim to offer a comprehensive understanding of the intricacies surrounding migration policy in Brazil to reflect on the fundamental challenges encountered by Lula's administration in the domain of migration and refuge.

The pathway of this study will critically examine the aspects of continuity and discontinuity in Brazil's migration and refuge policies, shedding light on the specific challenges faced by the new administration in addressing these issues within the context of the Brazilian institutional-normative migration framework and *Operação Acolhida*. In this analysis, we aim to offer insights into the persisting challenges and considerations for the new administration's efforts in managing migration and refuge effectively. We contend that Bolsonaro's policies and actions regarding migration disrupted specific processes and understandings concerning migration policies (e.g., GCM) while maintaining others (e.g., OA). Furthermore, we aim to determine whether Lula's government intends to carry on with a similar approach (sustaining Bolsonaro

government's migration and refugee policies and understandings) or introduces a “discontinuity,” by offering fresh perspectives on these issues or restoring the political direction disrupted by the previous administration. We want to identify continuity or change of route, but it is not in the scope of this paper to delve into the reasons for such choices; this is a research agenda to be explored and one that this paper can help promote.

Our hypothesis centers on a shift in government attitudes toward human rights in foreign policy, particularly concerning Brazil's stance on international migration, as well as the continuation of the main migration policy currently being implemented in the country, Operation Welcome. The prospects for maintaining or altering these policies during Lula's potential third term will likely involve complex domestic and international relations, particularly with Venezuela.

To conduct this analysis, we employ a documentary analysis method following Cellard's approach (2008). This involves collecting official documents and public statements related to migration from the beginning of Lula's presidency on January 1st, 2023, up to his 100th day in office on April 10th, 2023. These documents encompass minutes, decrees, and legislation about migration issues. Our approach to Brazilian foreign policy stands on the “intermestic” relations that intertwine decision-making on migration policies and foreign policy enactment (ROSENBLUM, 2003; CORNELIUS; ROSENBLUM, 2005) and compare policies among different leaders on the executive branch (MIRANDA; RIBEIRO, 2015; SILVA; PÉREZ, 2019). Interviews¹ conducted with elite partners² of the *Operação Acolhida* will also be used as factual evidence and support sources triangulation (LAMONT; BODUSZNSKI, 2020). The secondary bibliography will also give complimentary context and robustness to the analysis.

This article is divided into three primary sections. Initially, we provide an overview of the migratory policy in Brazil over the past two decades. Subsequently, we delve into two significant challenges: *Operação Acolhida* and migratory and refugee status issues. After each of these segments, we underscore the challenges these topics present to the new administration and evaluate whether their initial actions suggest a continuation or deviation from the policies of previous administrations. Finally, the article addresses how the Brazilian state has dealt with refugee status recognition and sheds light on its recent developments.

Brazilian migratory policy in the last two decades

Mármora (2017, p. 561) defines *international migration policies* as “institutional responses to the causes, characteristics, and effects of population movements from or towards a specific territory”. The existing literature on Brazilian migration policies suggests that global trends influence the government at the time of migration. These trends revolve around categorising immigration as either “good” or “bad”, emphasising national security concerns, and implementing more inclusive policies based on the type or origin of migrants (WERMUTH, 2020).

Brazilian foreign policy in the early 2000s and 2010s reshaped the country's identity in the international community (REZENDE, 2013; MIRANDA; RIBEIRO, 2015) with its enhanced participation in multilateral forums, leading role in global peacekeeping campaigns and humanitarian missions in the realm of the United Nations (SILVA, 2010; SILVA; PÉREZ, 2019). Its paradigm shift towards human rights was influential compared to later administration policies and, on the matter of migration policies, scholars such as Uebel (2018) and Cervo & Lessa (2014) stand that Brazil did not develop a *migration policy* per se but a *foreign policy on migration*, conducting its actions towards a given migration flow and lacking an all-encompassing migration framework. This can also be associated with an “intermestic” approach to foreign policy, which is the association of international conjunctures and internal policy goals (ROSENBLUM, 2003; CORNELIUS; ROSENBLUM, 2005).

¹ The interviews were held in the realm of the research project “Migration Governance, International Relations and Norms Diffusion: the R4V Platform and its relations with the Brazilian State” approved by the University's ethics committee and conducted from January 2023 to June 2023. In this paper, the interviewees, when cited, to preserve its anonymity will be named as “Interviewee 1”, “Interviewee 2”, and so forth.

² Here, we considered the Elite personnel in managerial roles in organisations related to *Operação Acolhida*.

Concerning the Brazilian role internationally, one of its prominent roles was the coordination of the United Nations Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH) from 2004 until 2017, which influenced the perception of Brazil among Haitian citizens (VILLA; PASSOS, 2022). Due to an earthquake in 2010, the Mission had to be postponed several times, as did the Brazilian presence³ in the country. As a result, many Haitian citizens had their livelihoods affected and had no other resort than fleeing the country (BAENINGER; PERES, 2017). The following year, the Brazilian government detected a substantial inflow of citizens coming through the Northwestern border with Peru (DE MORAES; DE ANDRADE; MATTOS, 2013). Brazil had to develop a “creative look” to its legal framework since the migration causes and characteristics did not fall into the classical definition of a *refugee* under 1951’s Geneva Convention (SARTORETTO, 2018, p. 182).

At the same time, the UNHCR and the Brazilian National Committee for Refugees (CONARE) adopted a strict interpretation of the Brazilian Refugee Law (BRASIL, 1997) and the former Foreigners Act (BRASIL, 1980) when it came to individuals seeking refuge in Brazil from Haiti. Even though the Brazilian Refugee Law already incorporated the broader definition of a refugee outlined in the 1984 Cartagena Declaration (UNHCR, 1984), both organisations insisted on the requirement of persecution. This situation raised concerns among Brazilian state agents, as the cases did not demonstrate an apparent “mass persecution.” As a result, two hypotheses emerged: either utilising the expanded definition of a refugee, which includes generalised violence and human rights abuses or establishing an *ad hoc* mechanism designed explicitly for Haitians through Normative Resolutions enacted by the National Immigration Council (CNIg) – this approach was necessary since the Foreigners Act did not encompass provisions for granting visas on humanitarian grounds (SARTORETTO, 2018). The latter has been chosen.

The humanitarian visa was based on existing procedures in the Global North – constantly criticized for weakening the Refugee statute (SOUZA, 2020) – and in 2012, Brazil created an *ad hoc* system to protect Haitians. Even after this measure, the Brazilian Federal Police consistently denied refugee status to Haitians, prompting the intervention of the Public Ministry due to the recurrent practice of *refoulement* at Brazilian borders. The primary reason for this was that the Brazilian government adopted a preconceived understanding that Haitians did not fit within the definition of a refugee, leading to their entry being blocked through actions taken by CNIg (SARTORETTO, 2018). These misunderstandings brought legal uncertainty regarding the recently created humanitarian visa because the Foreigners Act did not include any humanitarian welcoming whatsoever.

To address this gap and establish a migration framework focused on human rights, the government at the time, led by Dilma Rousseff from the Worker’s Party (PT), formed a working group comprising experts in 2013, and their objective was to draft new legislation. One of the key demands from the migrant community and academics was establishing a migratory civil agency that would facilitate the regularisation of migration statuses (BAGGIO; SARTORETTO, 2019). In the subsequent year, 2014, the inaugural National Conference on Migration and Refuge (COMIGRAR) took place. During the conference, the draft legislation was thoroughly discussed and received support for including a humanitarian welcoming process, the end of the securitising language of the Foreigners Act and the establishment of a migratory civil agency, among other claims to adjust its conformity with the Brazilian Constitution (BAGGIO; SARTORETTO, 2019).

Despite extensive mobilisation within civil society and academia, the legislation presented to the Brazilian Congress needed to incorporate most of the draft proposals discussed during COMIGRAR. The responsibility for regularising migration status remained with the Federal Police, without creating a dedicated migratory civil agency. Nonetheless, the Brazilian Migration Law (BRASIL, 2017) was enacted in May 2017 and is still regarded as a significant milestone in establishing a human rights-oriented legal framework. The law repealed the previous Foreigners Act, which national security considerations had guided (SARTORETTO, 2018).

³ Brazilian participation did not come without criticism, especially on the matter of civil-military relations and Human Rights violations – despite its humanitarian commitments (CORREA, 2014; SNYDER, 2017; LEE; BARTELS, 2020).

The newest migration framework's most significant improvements were the provision of a “humanitarian welcoming” in the conceiving visas for stateless persons and citizens of any country that has been through imminent institutional instability, armed conflicts, calamities of grand proportions, environmental disasters, or substantial human rights violations (BRASIL, 2017). It also stated, in its article n. 120, the National Migratory Policy, but has yet to be regulated (it will be further discussed in the following session).

From 2015 to 2018, Brazil witnessed substantial shifts in its political landscape, highlighted by the contentious impeachment proceedings against former President Dilma Rousseff conducted by Congress. As a result, her vice president, Michel Temer of the Brazilian Democratic Movement Party (MDB), assumed the role of the country's president (SENADO, 2016). Temer's presidency marked a departure from Rousseff's left-leaning policies, as he pursued a right-oriented agenda that involved implementing unpopular fiscal and administrative reforms (SILVA; PÉREZ, 2019; SOUZA; SOARES, 2019). One of the most controversial actions taken during his presidency was the continuous deployment of military forces to intervene in domestic affairs. While this practice had already been initiated in previous administrations (dating back to 1992)⁴, it became increasingly frequent during his time in office. Significantly, this marked the inaugural occurrence of a former military official assuming the helm of the Ministry of Defence, which triggered a contentious dispute regarding civil-military relations (CARVALHO, 2019; VIANA, 2021).

Under Temer's presidency, Latin America witnessed a shift towards right-wing leadership in various countries, marking the end of the so-called “pink tide” era – this era had been characterised by a group of left-wing politicians leading Latin American countries since 2002 (SANTOS, 2018). This shift in political dynamics also significantly impacted regional politics, leading to the decline of the Union of South American Nations (UNASUR) and the emergence of alternative regional mechanisms like the Lima Group. The latter has been created to create arrangements for a solution to the Venezuelan institutional and socioeconomic crisis that led to a massive exodus of Venezuelan citizens (VILLAMAR, 2021).

The influx of Venezuelan citizens into Brazil started to be noticed in 2013; however, it was in 2016 that a significant resurgence of this migration flow was detected in the Northern state of Roraima (JAROCHINSKI-SILVA; BAENINGER, 2021). The main entrance to the Brazilian territory is the small bordering city of Pacaraima in the state of Roraima (MACHADO; VASCONCELOS, 2021). An emergency operation was initiated in the latter half of 2016 to provide shelter and assistance in response to the influx of people. This operation involved the collaboration of multiple governmental bodies and United Nations agencies, notably the UNHCR, IOM, the United Nations Population Fund (UNFPA), Food and Agriculture Organisations (FAO), United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), among civil society organisations and NGOs (ZAPATA; TAPIA WENDEROTH, 2021). This movement of organisations expanded into the *Operação Acolhida*, which will be further discussed in the next sub-session.

Upon taking office, the Bolsonaro administration withdrew from the Global Compact on Migration (GCM) (BBC, 2019). Brumat and Espinoza (2023) provide two critical explanations for this move. Firstly, it was rooted in the idea of welcoming immigration but in a regulated and controlled manner. Secondly, it was influenced by the foreign policy approach of Bolsonaro's government, which aligned with the United States' decision, under the Trump administration, also to exit the GCM (BRUMAT; ESPINOZA, 2023). Bolsonaro's anti-multilateral agenda was underway.

In February 2020, the covid-19 pandemic reached the continent, leading to the closure of state borders and imposing significant restrictions on the mobility of migrants. Refugee resettlement initiatives were interrupted, and states were advised to maintain transit for critical cases. Due to public health concerns, the Brazilian government closed its land borders with Venezuela and neighbouring countries in March 2020. The federal government extended emergency aid to migrant populations to mitigate the economic impact of the pandemic. Nevertheless, many migrants faced vulnerability and could not work due to the ongoing situation (UNICEF, 2020).

⁴ Since 1992, there have been over 130 instances of Law-and-Order Assurance Operations (GLOs) in Brazil, which are authorized by the Brazilian Constitution and regulated by supplementary legislation (CASTRO *et al.*, 2023). However, the employment of military forces on non-traditional roles – subsidiary missions on their taxonomy – is not a consensus on attributions among Military personnel.

Bolsonaro's government implemented a policy of restricting mobility (SERRA; AMORIM, 2021). As the pandemic emerged, the Brazilian government issued multiple Ordinances to limit individuals' movement across border checkpoints (ZAPATA; MOULIN, 2022) – these measures sparked controversies and debates, creating divisions between social movements advocating for immigrants and the government, as mentioned by one of the interviewees from Civil Society Organisations (INTERVIEWEE 2, 2023).

Once the political stand on refugee recognition from Venezuela, Bolsonaro's policy was not human rights oriented seen in participation and numerous declarations in international forums (MONTE; HERNANDEZ, 2021; NEVES; WACH-HOLZ, 2021). The formal relations between the Brazilian Government and Nicolás Maduro's Government in Venezuela ceased, and Brazil started recognising the president of the Venezuelan Congress, Juan Guaidó, as the formal leader of Venezuela (BRUMAT; GEDDES, 2022). Also, Bolsonaro's linkage with the Armed Forces played an essential role under his presidency (AGÊNCIA BRASIL, 2018), naming several military personnel to ministries and governmental functions – some of them who worked closely with *Operação Acolhida*, with its biggest name as General Eduardo Pazuello, who conducted the Health Ministry during covid-19 pandemic (BUSS; FONSECA, 2020).

As noted, the transitional government report released in late 2022 did not address migration (GABINETE DE TRANSIÇÃO, 2022). However, there was a clear commitment to human rights within the ministerial bureaucracy, exemplified by the re-establishment of the Social Development Ministry, the Human Rights and Citizenship Ministry, the creation of the Racial Equity Ministry, and the Indigenous People's Ministry (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Also, as mentioned earlier, Brazil returned to the GCM in one of the first commitments performed by Lula in his third term as President.

Lula has been actively engaging in Latin American politics, demonstrated by his involvement in the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) and his efforts to revive the Union of South American Nations (UNASUR). Furthermore, he has been a vocal participant in multilateral forums and discussions, actively contributing to the regional dialogue. Lula's commitment to re-establishing regional cooperation and fostering multilateralism is evident in his ongoing efforts to strengthen ties and promote collaboration among Latin American countries (STUENKEL, 2023). Nevertheless, some unresolved matters remain concerning migration policies and responses to recent developments.

Considering two decades of migration policy, we can observe continuity in the broader migration policy, with links maintained to international treaties, among other aspects linked to norms regarding international migration, and not so much distancing from the previous government's actions.

Operation Welcome

In response to increasing pressure and challenges on the state of Roraima, which declared a state of social emergency on late December 2017, the Federal Government implemented a series of measures in February 2018 to bring to its realm the management of migration flows from Venezuela. This initiative, known as "*Operação Acolhida*" (Operation Welcome), marked the first humanitarian mission carried out by the Armed Forces within Brazilian territory. The decision to involve the military was based on their extensive experience in conducting humanitarian missions across the globe.

Namely *Força-Tarefa Logística Humanitária (FtLogHum)*, the *Operação Acolhida*⁵ was created in February 2018 by the federal government under Michel Temer's term as a Brazilian emergency response to the increasing migration flow coming from Venezuela. *Operação Acolhida* has been an unusual development compared to previous humanitarian infrastructures in other nations (MOULIN; MAGALHÃES, 2020) due to its centrality in the Armed Forces, notably the Army. The Defense Ministry stated that already deployed more than 10.000 military personnel among 16 cohorts taking turns in every 3-5 months on the three bases of the operation – Boa Vista (RR), Pacaraima (RR) and Manaus (AM) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2023). However, the coordination efforts are held by the Federal Government – which has 12 ministries and the

⁵ The operation has been created by the Provisional Measure n. 820/2018 and later enacted by Law n. 13,684 of June 21st, 2018 (BRASIL, 2018).

Chief of Staff for the Presidency –as well as international organisations, international non-governmental organisations, faith-based organisations, and national non-governmental organisations⁶ summing more than 100 agencies (CASTRO *et al.*, 2022; BRASIL, 2023).

The operation has three pillars: border enforcement and control, sheltering, and interiorisation. Because of their interagency status, the organisations can be found in more than one of these pillars, particularly the Military Forces and United Nations agencies (UEBEL; SOSA MÁRQUEZ; FRÖHLICH, 2021). Yet, the Army is more associated with the first, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) with the second, and the International Organisation for Migration (IOM) with the third (INTERVIEWEE 3, 2023; R4V, 2023). The intersectionality that entails working with migrants and refugees necessitates interagency cooperation, despite demonstrating mismatches at times. Based on interviews notes conducted with Military personnel and International Organisations, staff highlighted the tortuous process that has been to achieve consensus among so many stakeholders – and the positionality some decision-makers take on the whole process (KANAAN, 2022; MATTOS, 2022; INTERVIEWEE 1, 2023; INTERVIEWEE 2, 2023). During initial discussions among the organisations that laid the groundwork for *Operação Acolhida*, it became evident that a different approach was required in response to the influx of Haitian migrants. This manoeuvre was primarily driven by the intense criticism from international organisations and civil society towards the previous answer. The stakeholders recognised the need for a new, improved strategy to address the situation effectively (KANAAN, 2022; MATTOS, 2022). To quote one of the Operation's General on the military role in the state of Roraima:

I remember that there was a federal intervention in the state of Roraima in November December 2018, in which the operational coordinator himself – General Pazuello was the accumulated Secretary of Finance. There was also an intervention in the Secretariat of Public Security. The governor-elect himself took over as intervenor; we stayed there for a period of intervention from December to mid-February; it was a federal intervention; I think there is no precedent for this in the country, in the state of Roraima. This helped us to approach the state to show: “We are together, and the government is in support”. Once I asked the military: do you know why the armed forces are here? Because the government failed to give a return. Because it's not our job. When the armed forces are employed in Law-and-Order Assurance Operations [GLOs] in communities in favelas, it is because with the means that public security has, it has not managed to be effective. The government had to ask for help... (KANAAN, 2022, p. 31, translated by the authors)⁷.

Its centrality in response to welcoming Venezuelan migrants and refugees was the first time Brazil had developed such an operation – relying on the controversial civil-military operations doctrines on humanitarian matters on Brazilian soil (VASCONCELOS, 2021; VASCONCELOS; MACHADO, 2021; ACACIO; PASSOS; PION-BERLIN, 2022). The decision to militarise the operation has been criticized by scholars and members of civil society, who were also consulted during this project. Moulin and Magalhães (2020) have pointed out that the operation's focus on security has resulted in the development of a “humanitarian infrastructure” that draws from various sources, including previous humanitarian operations (such as the peacekeeping as mentioned earlier process in Haiti), interagency procedures developed within the Armed Forces, and military doctrines related to public security interventions in recent years⁸ (VIANA, 2021; VICTOR, 2022). Alas, with this evidence, some authoritarian practices of the Operation stand out, and the tensions among the practitioners and other organisations can be verified with “boots on the ground” (INTERVIEWEE, 2; VASCONCELOS; MACHADO, 2021). Even with those mentioned above “anti-globalist” positions (BOLSONARO, 2021), Bolsonaro's migration policy did not

⁶ The Organisations' typology developed here is the same as used on the Response for Venezuelans Platform (R4V) (R4V, 2023).

⁷ In the original: ““Eu lembro que houve uma intervenção federal no estado de Roraima em novembro, dezembro de 2018, e em que o próprio coordenador operacional – General Pazuello foi Secretário da Fazenda acumulado. Houve intervenção também na Secretaria de Segurança Pública. O próprio governador eleito assumiu antes como interventor ficamos ali um período na intervenção de dezembro até meados de fevereiro era uma intervenção federal acho que não tem precedentes disso no país lá no estado de Roraima. Isso nos ajudou a aproximar do estado a mostrar: “nós estamos juntos, o governo está em apoio”. Uma vez eu perguntava para os militares: sabe por que as forças armadas estão aqui? Porque o governo não conseguiu dar um retorno. Porque não é uma função nossa. Quando as forças armadas são empregadas em GLO em comunidades, em favelas, é porque com os meios que a segurança pública tem, ela não conseguiu ser efetiva. O governo teve que pedir ajuda...”

⁸ The perpetuation of military knowledge production is evident in numerous theses and dissertations focused on *Operação Acolhida* within army colleges and universities. Furthermore, as highlighted by Acacio, Passos, and Pion-Berlin (2022), military personnel and generals consistently assimilate and propagate the securitized mindset inherited from previous military operations into civil-military efforts as well.

receive fierce criticism on the “good practice” that *Operação Acolhida* meant to the UN System and the international donors community (GODINHO, 2018).

On Lula’s stance regarding the *Operação Acolhida*, there has been pressure from civil society to maintain its presence (SENADO, 2022). However, the level of involvement of the Armed Forces in the operation remains uncertain, as there have been indications of their gradual withdrawal and the transition towards a primarily civilian-led process (FRAZÃO, 2020). On Lula government’s side, there has not been any commitment about exiting the Military from its duties on the Venezuelans’ reception. Also, recent movements on re-establishing dialogue with the Andean country brought uncertainty on the continuity of the *prima facie* recognition of refuge – with pressure coming from Maduro’s government and reshaping on the Brazilian Ministry of Foreign Relations about the significant and widespread violation of human rights condition on Venezuela, the case that will be discussed on the following session (CAMAROTTO, 2023).

In addition, the funding for the operation encountered difficulties beyond those arising from the covid-19 pandemic. The eruption of the armed conflict in Ukraine in 2022 resulted in the displacement of refugees and the establishment of reception platforms in Europe and other regions across the globe. These events prompted global reallocations of donations, including those to the UN-led Response for Venezuelans (R4V) platform, which experienced significant reductions in funds (R4V, 2023). Consequently, this factor contributed to the operation’s shortfall in anticipated donations from the international community.

In this context, this is undoubtedly one of the most sensitive topics associated with the migration agenda for President Lula since *Operação Acolhida* enjoys considerable international prestige. Additionally, the current configuration of the operation is substantially dependent on human and material resources maintained by the forces involved, and a transition to other bodies could imply significant costs.

Migratory status and the decision-making power of the State regarding refugee status

In May 2017, the Brazilian Migration Law (BRASIL, 2017) was enacted and was regarded as a significant milestone in establishing a human rights-oriented legal framework on migration. The law repealed the previous Foreigners Act, which national security considerations had guided (SARTORETTO, 2018, p. 191). The newest migration framework’s most significant improvements were the provision of a “humanitarian welcoming” the conceiving visas for stateless persons and citizens of any country that has been through imminent institutional instability, armed conflicts, calamities of grand proportions, environmental disasters, or substantial human rights violations (BRASIL, 2017). It also stated, in its article n. 120, the National Migratory Policy, but have yet to be regulated, as previously mentioned.

When Jair Bolsonaro assumed the presidency in 2019, the Brazilian institutions faced a stalemate in dealing with the influx of Venezuelan refugees and processing their asylum requests – and the migration policy was in the process of returning to a restrictive approach due to Bolsonaro’s foreign policy actions (MARTINO; MOREIRA, 2020). In its declarations, Bolsonaro had a stance against multilateral institutions, an “anti-globalist” rhetoric and an “anti-communist” positionality among the international community (MONTE; HERNANDEZ, 2021; CASARÕES; BARROS LEAL FARIAS, 2022). Despite the president’s rhetoric displaying resistance to human rights and formally cutting diplomatic ties with Venezuela (FIGUEIREDO, 2021), Brazilian institutions tried to streamline the process of granting refugee status to Venezuelan citizens and recognising them as refugees based on *prima facie* acumen by 2019. This outcome, identified as a “seemingly counter-intuitive outcome” by Brumat and Geddes (2022), and highlights the divergent approach taken by the institutions in contrast to the president’s position. UNHCR, Civil Society Organisations and NGOs were advocating for this approach, given the backlog and analogical procedures that CONARE has conducted so far (BRUMAT; GEDDES, 2022).

Lula’s migration policy will encounter a significant hurdle in de-securitizing Brazilian migration governance. In particular, Lula faces both an opportunity and a challenge in reshaping the power dynamics within the Brazilian state. The

practical implementation of Law 13.445 of 2017 becomes crucial to accomplish this. This law introduced a 'National Migration, Refuge, and Statelessness Policy' outlined in Article 120. The policy aims to facilitate cooperation between federal, state, and municipal levels in receiving and integrating migrants, refugees, and internal migrants. A working group has been created to address the need for an all-encompassing framework for a national migration policy regulating Article 120 (DELFIM, 2023a). The group is composed of civil society members, academics, migrants' organisations, NGOs, International Organisations, and governmental branches related to the issue and is divided into five axes: migrants' regularisation; local Integration; promotion and protection of Rights, fight against xenophobia and racism; social participation and international relations and interculturality (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023a).

Additionally, the policy should establish the roles of various actors in migration governance, including private businesses, international organisations, and civil society. Some scholars propose the creation of a new institution dedicated to migration and asylum to supplement this policy. This institution would lead and coordinate asylum and migration policies, potentially operating within the Ministry of Human Rights. Its responsibilities encompass implementing Article 120 by fostering collaboration among different levels of government and ensuring the participation of a diverse range of state and non-state actors. Establishing such an institution would also relieve the Federal Police, the current agency responsible for regularisation and asylum requests, of specific duties (BRUMAT; PEREIRA, 2023).

Lula inherited an institution backlog in refugee recognition, mostly cases concerning Venezuelan citizens and Haitians, Cubans, Senegalese, and Angolans (PAIXÃO, 2022). According to sources interviewed, there has been a significant and contentious debate within CONARE and the Ministry of Foreign Relations during Lula's first hundred days regarding the declaration of Venezuela's situation as a human rights violation (INTERVIEWEE 2, 2023; CONARE, 2023). Despite normalising formal diplomatic relations, severe and widespread human rights abuses in Venezuela have continued. As of this paper, the prospects for CONARE's *prima facie* recognition of Venezuelan refugees remained uncertain, but the tendency of continuity is well-addressed (INTERVIEWEE 2, 2023)⁹.

This latter reflects the intricate connection between refugee recognition and political dynamics, as highlighted by Goodwin-Gill (2008). This includes considerations of ideology, non-cooperation, and the shaping of discourse aimed at local constituencies. The resolution of this issue will be closely linked to the continuity of Lula's foreign policy towards Venezuela and his initiatives for Latin American integration. Nevertheless, concerning refugees from other origins, such as Burkina Faso, Mali, Afghanistan, Syria, and Iraq, some initiatives were held on maintaining the Serious and Widespread Violation of Human Rights recognition of their refugee claims¹⁰, but aside from the operational aspects of migration policies, the initial actions did not indicate a strictly progressive policy orientation.

Concluding remarks

During the initial 100 days of Lula's term, significant changes occurred in Brazil's foreign policy objectives, particularly in Latin American integration and environmental protection. One notable development was the restoration of diplomatic relations with Venezuela, marked by the reopening of embassies and the facilitation of official dialogues between Venezuelan citizens and their home country. However, the future of reception initiatives remains to be determined, as the recognition of *prima facie* refugee status is subject to interpretation and vulnerable to pressures from the Venezuelan government and various Brazilian ministries.

Regarding Venezuelan citizens, *Operação Acolhida* faces a deadlock involving the government and international organisations. The operation's continuity is closely linked to budgetary concerns, particularly regarding support from international donors. Additionally, the operation's ongoing transformation into a comprehensive civilian initiative further

⁹ The only minute available at the moment of the writing of this article is dated February 24, 2023, and touches lightly on the subject (CONARE, 2023).

¹⁰ Although outside of the scope of this article, an ordinance released on September 22nd, 2023, concerning migrants of Afghan origin who were seeking a humanitarian visa needed to provide a sponsor (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023b).

complicates the situation due to inconsistency in the Military's future participation. The resolution of these issues will be crucial in determining the future of the procedure and its ability to support and assist Venezuelan citizens effectively.

The foreign migration policy maintains its distinctive intermestic characteristics: linkage to international and regional migration norms, international cooperation, and partnership with International Organisations. However, great expectations are placed on the working group formulating a national migration policy due to the urgent need to break the cycle of ad hoc policies and the absence of a comprehensive migration governance framework over the past two years. The implementation of ad hoc solutions and controversial measures during this period has underscored the necessity for a complete and cohesive approach. Consequently, there is significant anticipation regarding the working group's efforts to develop a national migration policy that can effectively address these challenges and establish a more systematic and pragmatic governance framework for migration. Therefore, our hypothesis is substantiated, considering the progressive legislative developments related to the National Migration Policy, the ongoing *Operação Acolhida* initiative, and the intricate dynamics within the interplay of domestic politics and foreign policy regarding human rights. Due to the article's constrained focus, we can only offer conjecture regarding the potential maintenance of recognition of Venezuelans as refugees under the expanded Cartagena refugee definition, a matter that remains uncertain, even with its renewal in 2023.

In summary, the primary focus has been on international activities and foreign policy, with a commitment to upholding human rights principles and honouring prior commitments. Conversely, when it comes to migration policies, beyond the operational aspects, the initial actions did not exhibit elements indicative of a strictly progressive policy direction.

References

- ACACIO, Igor; PASSOS, Anaís M.; PION-BERLIN, David. Military Responses to the COVID-19 Pandemic Crisis in Latin America: Military Presence, Autonomy, and Human Rights Violations. *Armed Forces and Society*, p. 1–23, 2022. Available in: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095327X211070035>. Access: June 6th, 2023.
- AGÊNCIA BRASIL. **Forças Armadas vão fazer parte da política nacional, diz Bolsonaro**. November 1st, 2018. Available in: https://agenciabrasil.abc.com.br/politica/noticia/2018-11/forças-armadas-vaio-fazer-parte-da-politica-nacional-diz-bolsonaro?utm_source=pocket_reader. Access: June 16th, 2023.
- BAENINGER, Rosana; MESQUITA, Romeu. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, v. 0, n. 15, p. 146–163, 2016. Available in: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/2855>. Access: June 16th, 2023.
- BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: A migração haitiana para o Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 119–143, 2017. Available in: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/MzJ5nmHG5RfN87c387kkH7g/abstract/?lang=pt>. Access: June 16th, 2023.
- BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. O Processo De Construção Do Novo Marco Legal Migratório No Brasil: Entre a Ideologia Da Segurança Nacional E O Direito Humano a Migrar. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 24, n. 3, p. 27–59, 2019. Available in: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>. Access: June 16th, 2023.
- BBC News. **Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU**. January 8th, 2019. Available in: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/08/em-comunicado-a-diplomatas-governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu.ghtml>. Access: June 2nd, 2023.
- BRASIL. **Lei n. 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Available in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm#:~:text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%AD-dica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981. Access: May 30th, 2023.
- BRASIL. **Lei n. 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Available in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Access: May 30th, 2023.
- BRASIL. **Lei n. 9474**, de 22 de julho de 2017. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Available in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Access: June 2nd, 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.684**, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Available in: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm. Access: June 2nd, 2023.

BRASIL. **Operação Acolhida**. 2023. Available in: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Access: May 30th, 2023.

BRUMAT, Leiza; GEDDES, Andrew. Refugee recognition in Brazil under Bolsonaro: the domestic impact of international norms and standards. **Third World Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 478–495, 2022. Available in: <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2153664>. Access: May 30th, 2023.

BRUMAT, Leiza; ESPINOZA, Marcia. Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America. **International Migration Review**, p. 1–28, 2023. Available in: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/01979183221142776>. Access: May 30th, 2023.

BRUMAT, Leiza; PEREIRA, Francisco Denis. Lula's Migration and Foreign Policy Agendas and the Future of South American Regionalism. **EURAC Research**. March 6th, 2023. Available in : <https://www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/lula-s-migration-and-foreign-policy-agendas-and-the-future-of-south-american-regi>. Access: June 19th, 2023.

BOLSONARO, Jair M. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 76ª Assembleia-Geral da ONU**. Available in: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/09/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>. Access: June 2nd, 2023.

BUSS, Paulo Marchiori; FONSECA, L. **Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Primeira MP do governo Lula prevê 37 ministérios sem aumento de despesa**. January 2nd, 2023. Available in: <https://www.camara.leg.br/noticias/932594-primeira-mp-do-governo-lula-preve-37-ministerios-sem-aumento-de-despesa/>. Access: June 16th, 2023.

CAMAROTTO, Murillo. Itamaraty anuncia aceitação formal a novo embaixador da Venezuela. **Valor Econômico**. January 23rd, 2023. Available in: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/01/23/itamaraty-anuncia-aceitacao-formal-a-novo-embaixador-da-venezuela.ghml>. Access: June 19th, 2023.

CARVALHO, José murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Todavia, 2019.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e.; BARROS LEAL FARIAS, Déborah. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 35, n. 5, p. 741–761, 2022. Available in: <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>. Access: May 30th, 2023.

CASTRO, Celso, MELLO, Eduardo, SOUSA, Carolina Soares (org.). **Operação Acolhida: Uma história oral**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

CASTRO, Celso, MARQUES, Adriana, AZZI, Verônica, ACACIO, Igor (org.). **Forças Armadas na Segurança Pública: a Visão Militar**. FGV Editora, 2023.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CERVO, Amado. LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.2 July-Dec. 2014. Available in: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGvYXfKP6GwydF8WLqPF/abstract/?lang=pt>. Access: May 30th, 2023.

CONARE. **20ª Reunião extraordinária**. February 24th, 2023. Available in <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>. Access: October 30th, 2023.

CONECTAS. **Governo Bolsonaro deixa Pacto Global para Migração**. May 9th, 2023. Available in: <https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-deixa-pacto-global-para-migracao/>. Access: May 30th, 2023.

CORNELIUS, Wayne A; ROSENBLUM, Marc R. Migration and politics. **Annual Review of Political Science**, v. 8, n. 1, p. 153–158, 2005. Available in: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104854>. Access: June 16th, 2023.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. MINUSTAH e Diplomacia Solidária: Criação de um novo paradigma nas Operações de Paz? In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: Reflexões e Debates**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

DE MORAES, Isaias Albertin; DE ANDRADE, Carlos Alberto Alencar; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A imigração haitiana para o Brasil: Causas e Desafios. **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 20, p. 95, 2013. Available in: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/35798>. Access: May 30th, 2023.

DELFIM, Rodrigo B. **Grupo de Trabalho da Política Nacional Migratória inicia atividades; veja impressões**. Migramundo, March 10th, 2023a. Available in: https://migramundo.com/grupo-de-trabalho-da-politica-nacional-migratoria-inicia-atividades-veja-impressoes/?utm_source=pocket_saves. Access: June 17th, 2023.

DELFIM, Rodrigo B. **Afegãos no Brasil expõem contradições, desafios e virtudes da gestão das migrações no país**. Migramundo, September 4th, 2023b. Available in: <https://migramundo.com/afegaos-no-brasil-expoem-contradicoes-desafios-e-virtudes-da-gerencia-das-migracoes-no-pais/>. Access: October 9th, 2023.

FRAZÃO, Felipe. **Militares querem deixar a operação que acolhe venezuelanos**. O Estado de São Paulo, December, 27th, 2020. Available in: <https://www.estadao.com.br/politica/militares-querem-deixar-operacao-que-acolhe-venezuelanos/>. Access: June 17th, 2023.

FIGUEIREDO, Janaína. Rompimento total com a Venezuela trouxe prejuízos econômicos e diplomáticos ao Brasil. **O Globo**. November 27th, 2023. Available in: <https://oglobo.globo.com/mundo/rompimento-total-com-venezuela-trouxe-prejuizos-economicos-diplomaticos-ao-brasil-diz-estudo-25294958>. Access: May 30th, 2023.

FREIER, Luisa F., CASTILLO-JARA, Soledad; Human Mobility and the COVID-19 pandemic in Latin America. In: FELDMANN, Andreas E. et al. **The Routledge History of Modern Latin American Migration**. New York: Routledge, 2022.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório Final**. Brasília: Comissão de Transição Governamental, 2022. Available in: <https://gabinetedetransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>. Access: June 15th, 2023.

GARCIA, Patricia J. et al. COVID-19 Response in Latin America. **The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene**, v. 103, n. 5, p. 1765, 2020. Available in: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7646820/>. Access: May 30th, 2023.

GOODWIN-GILL, Guy S. The politics of refugee protection. **Refugee Survey Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 8–23, 2008. Available in: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315092478-6/politics-refugee-protection-guy-goodwin-gill>. Access: June 19th, 2023.

GODINHO, Luiz Fernando. **Agências da ONU e Exército Brasileiro recebem prêmio de direitos humanos por resposta humanitária à situação venezuelana**. November 22nd, 2018. ACNUR Brasil. Available in: <https://www.acnur.org/portugues/2018/11/22/agencias-da-onu-e-exercito-brasileiro-recebem-premio-de-direitos-humanos-por-resposta-humanitaria-a-situacao-venezuelana/>. Access: June 16th, 2023.

HANDERSON, Joseph. **Diaspora. As dinâmicas da Mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa**. 2015. Thesis (Graduate Program in Anthropology) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 429, 2015.

INTERVIEWEE 1, International Organization Staff. Interview conducted by Author 1. Porto Alegre, 2023. 1 mp4 archive (60mins).

INTERVIEWEE 2, Civil Society Organization Member. Interview conducted by Author 1. Porto Alegre, 2023. 1 mp4 archive (40mins).

INTERVIEWEE 3, Military Colonel. Interview conducted by Author 1. Porto Alegre, 2023. 1 mp3 archive (50mins).

IOM. **World Migration Report**. Geneva: International Organization for Migration, 2022. Available in: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>. Access: October 31st, 2023.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 29, n. 63, p. 123–139, 2021. Available in: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5CJ6rWdFCgGWKzdYqLdQLhx/?format=pdf&lang=pt>. Access: May 30th, 2023.

KANAAN, Georges Feres. [Interview given to] Celso Castro, Eduardo Mello, Carolina Soares Sousa. In: CASTRO, Celso, MELLO, Eduardo, SOUSA, Carolina Soares (orgs.). **Operação Acolhida: Uma história oral**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

LAMONT, Christopher; BODUSZNSKI, Mięczyław P. **Research Methods in Politics and International Relations**. Los Angeles: SAGE Publications, 2020.

LEE, Sabine; BARTELS, Susan. 'They Put a Few Coins in Your Hand to Drop a Baby in You': A Study of Peacekeeper-fathered Children in Haiti. **International Peacekeeping**, v. 27, n. 2, p. 177–209, 2020. Available in: <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1698297>. Access: May 30th, 2023.

MATTOS, Pablo. [Entrevista concedida a] Celso Castro, Eduardo Mello, Carolina Soares Sousa. In: CASTRO, Celso, MELLO, Eduardo, SOUSA, Carolina Soares (orgs.). **Operação Acolhida: Uma história oral**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

MACHADO, Igor José de Renó; VASCONCELOS, Iana dos Santos. Military Reception and Venezuelan Migrants in Brazilian Far North: New Policies of Securitisation and Hybrid Refugee Camps. **Journal of International Migration and Integration**, p. 1217–1234, 2021. Available in: <https://doi.org/10.1007/s12134-021-00891-5>. Access: May 30th, 2023.

MÁRMORA, Lélío. Política de imigração e emigração. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTECA, Tulia; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (orgs.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2017.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do "rótulo" da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [s. l.], v. 28, n. 60, p. 151–166, 2020.

MARTINS, Américo. **Brasil retoma relações com a Venezuela a partir de hoje**. CNN Brasil, January 1st, 2023. Available in: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/brasil-retoma-relacoes-com-a-venezuela-a-partir-de-hoje/>. Access: June 17th, 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Em 16ª troca de contingente, Defesa já empregou cerca de 10 mil militares na Operação Acolhida.** May 18th, 2023. Available in: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/em-16a-troca-de-contingente-defesa-ja-empregou-cerca-de-10-mil-militares-na-operacao-acolhida>. Access: June 2nd 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Informações Gerais do Grupo de Trabalho.** March 31st, 2023a. Available in: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>. Access: June 17th, 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42 de 22 de setembro de 2023[b].** Available in: https://static.poder360.com.br/2023/09/PORTARIA-INTERMINISTERIAL-MJSP_MRE-No-42-DE-22-DE-SETEMBRO-DE-2023-PORTARIA-INTERMINISTERIAL-MJSP_MRE-No-42-DE-22-DE-SETEMBRO-DE-2023-DOU-Imprensa-Nacional.pdf. Access: October 9th, 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.** Nota à imprensa nº 4, January 5th 2023. Available in: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular. Access: June 7th 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Estratégia de Interiorização.** 2023. Available in: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Access: June 2nd 2023.

MIRANDA, Samir Perrone de; RIBEIRO, Camille Amorim Leite. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. In: **1o Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e democracia em mudança no Século XXI.** Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.

MONTE, Déborah Silva do; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Human rights foreign policy under Bolsonaro: pleasing the conservative constituency. **Videre**, v. 13, n. 28, p. 89–123, 2021. Available in: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/15329>. Access: May 30th, 2023.

MOULIN, Carolina; MAGALHÃES, Bruno. Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. **Citizenship Studies**, v. 24, n. 5, p. 642–662, 2020. Available in: <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>. Access: May 30th, 2023.

NEVES, Jordana de Moraes; WACHHOLZ, Rafael de Oliveira. A influência da religião na atuação de Damara Alves na Organização das Nações Unidas (ONU). **Plural**, v. 28, n. 1, p. 161–183, 2021. Available in: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/176957>. Access: June 1st, 2023.

OCHOA, Javier. South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? **International Journal of Refugee Law**, v. 32, n. 3, p. 472–497, 2020. Available in: <https://academic.oup.com/ijrl/article/32/3/472/6026831>. Access: June 1st, 2023.

PAIXÃO, Mayara. Lula herda legado ambíguo de Bolsonaro na migração e montanha de pedidos de refúgio. **Folha de São Paulo**. December 20th, 2022. Available in: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/12/lula-herda-de-bolsonaro-fila-de-pedidos-de-refugio.shtml?utm_source=pocket_mylist. Access: June 28th, 2023.

R4V. **Refugees and Migrants from Venezuela.** 2023. Available in: <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>. Access: June 12th, 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 27 March.** 2020a. Available in: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-covid-19-flash-update-27-march-2020>. Access: May 25th, 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 2 de abril de 2020.** 2020b. Available in: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/75209>. Access: June 15th, 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 8 de abril de 2020.** 2020c. Disponível em: <https://r4v.info/en/documents/details/75416>. Access: June 15th, 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 6 de maio de 2020.** 2020d. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/76185>. Access: June 15th, 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 13 de maio de 2020** 2020e. Disponível em: <https://r4v.info/en/documents/details/76433>. Access: June 15th, 2023.

R4V. **Flash Update COVID-19 – 21 de maio de 2020.** 2020f. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/76650>. Access: June 15th, 2023.

REZENDE, Lucas P. **O engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU:** Análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira. Curitiba: Appris, 2012.

ROSENBLUM, Marc R. The intermestic politics of immigration policy: Lessons from the Bracero Program. **Political Power and Social Theory**, v. 16, p. 139–182, 2003. Available in: [https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S0198-8719\(03\)16005-X/full/pdf](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S0198-8719(03)16005-X/full/pdf). Access: June 1st, 2023.

SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016).** São Paulo: Elefante, 2018.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SENADO FEDERAL. **Impeachment de Dilma Rousseff marca o ano de 2016 no Congresso e no Brasil**. December 28th, 2016. Available in: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Access: June 9th, 2023.

SENADO FEDERAL. **Debatedores pedem a continuidade da Operação Acolhida, de apoio a venezuelanos**. November 11th, 2023. Available in: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/23/debatedores-pedem-continuidade-da-operacao-acolhida-de-apoio-a-venezuelanos>. Access: June 17th, 2023.

SERRA, Caio; AMORIM, Diana. A inconsistente e discriminatória política brasileira de controle de fronteiras durante a pandemia. **MigraMundo**, June 2nd, 2021. Available in: <https://migramundo.com/a-inconsistente-e-discriminatoria-politica-brasileira-de-controle-de-fronteiras-durante-a-pandemia/>. Access: June 19th, 2023.

SILVA, André Luiz Reis da. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 11, n. 120, p. 18–24, 2010. Available in: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/issue/view/299>. Access: June 1st, 2023.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169–185, 2019. Available in: <https://www.jstor.org/stable/48595514>. Access: June 1st, 2023.

SIMÕES, Bárbara Bruna de Oliveira; FRÖHLICH, Matheus F. Reassentamento e a Agência das Pessoas Refugiadas: práticas do programa no Rio Grande do Sul. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda Pórpóra; SILVA, João Carlos Jarochinski. (Org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados**. 1ed. Boa Vista: Editora da UFRR, 2021, p. 519-545.

SNYDER, Mark. UN SEA: Sexual Exploitation and Abuse at the Hands of the United Nations's Stabilization Mission in Haiti. **Center for Economic and Policy Research**. January 2017. Available in: http://cepr.net/images/documents/UNSEA_11JAN17_FINAL.pdf. Access: June 1st, 2023.

STUENKEL, Oliver. Lula accumulates unforced errors in foreign policy. **The Brazilian Report**. Available in: <https://brazilian-report/opinion/2023/05/31/lula-unforced-errors-foreign-policy/>. Access: June 8th, 2023.

SOUZA, Fabrício Toledo de. As ambiguidades e limites do fundamento humanitário do refúgio. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 4, p. 2212–2237, 2020. Available in: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/MHNMJW4pgkFNmRFscLVC4gb/?lang=pt>. Access: June 1st, 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Lula é eleito novamente presidente da República do Brasil**. October 10th, 2022. Available in: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/lula-e-eleito-novamente-presidente-da-republica-do-brasil>. Access: June 16th, 2023.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Política Externa Migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. Thesis (Graduate Program in International Strategic Studies) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 625, 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; SOSA MÁRQUEZ, Lara; FRÖHLICH, Matheus. Governança migratória e pandemia da COVID-19: a resposta brasileira à crise migratória de venezuelanos pela Operação Acolhida. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 20, p. 107–140, 2021. Available in: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/14671>. Access: June 1st, 2023.

UNITED NATIONS. **Covid-19: agencies temporarily suspend refugee resettlement travel**. 2020. Available in: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602>. Access: June 15th, 2023.

UNHCR. **Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico, and Panama**. Cartagena de Índias, Colombia, November 22nd, 1984. Available in: <https://www.unhcr.org/media/28181>. Access in: June 8th, 2023.

UNICEF. **Monitoramento ativo de casos suspeitos de COVID-19 em abrigos oficiais de migrantes e refugiados da Venezuela em Roraima** - Análise dos dados do mês de Julho, 2020. 2020. Available in: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/78576>. Access: June 15th, 2023.

VASCONCELOS, Iana dos Santos. “Desejáveis” e “indesejáveis”: diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas. 2021. Thesis (Graduate Program in Social Anthropology) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021. Available in: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/14574>. Access: June 1st, 2023.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **REMHU:Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 29, n. 63, p. 107–122, 2021. Available in: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/4hzGrGZdnbGsgsch6SCLgpw/abstract/?lang=pt>. Access: June 1st, 2023.

VIANA, Natalia. **Dano colateral: a intervenção dos militares na segurança pública**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

VICTOR, Fabio. **Poder camuflado: os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

VILLA, Rafael Duarte; PASSOS, Anaís M. Engagement of Military Peacekeepers in Brazilian Politics (2011–2021). **Armed Forces and Society**, 2022. Available in: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095327X221087254>. Access: June 1st, 2023.

VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. Multilateralismo, crise e migração venezuelana: o Grupo de Lima e o Processo de Quito em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 104–140, 2021. Available in: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/13673>. Access: June 1st, 2023.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 4, p. 2330–2358, 2020. Available in: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/xt4jnkSXzybrHtcwhGwK4Yt/abstract/?lang=pt>. Access: June 1st, 2023.

ZAPATA, Gisela; MOULIN, Carolina. Discriminación por omisión: dinámicas de in/exclusión social de población migrante y refugiada en Brasil en tempos de pandemia. In: ZAPATA, Gisela; ESPINOZA, Márcia Vera; GANDINI, Luciana. **Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”**. Mexico City: UNAM, 2022.

ZAPATA, Gisela P.; TAPIA WENDEROTH, Vicente. Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement. **International Migration**, v. 60, n. 1, p. 1–20, 2021. Available in: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12902>. Access: June 1st, 2023.

Authors' Contributor Roles

Matheus Felten Fröhlich:	Conceptualization; Methodology; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);
Verônica Korber Gonçalves:	Conceptualization; Methodology; Investigation; Supervision; Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Reconfiguração do bloco no poder brasileiro e política externa: o que a burguesia interna quer de Lula?

Reconfiguration of the Brazilian power bloc and foreign policy: what does the internal bourgeoisie want from Lula?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.131247>

Gustavo Rocha Botão
Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, Brasil
gustavo.botao@ufabc.edu.br  

Resumo

Este artigo pretende analisar as recentes movimentações e posicionamentos de entidades patronais da burguesia interna em relação à candidatura e ao apoio ao terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva no que tange à política externa, especialmente em relação à conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia e à acessão do Brasil à OCDE. Utilizamos a técnica de análise de conteúdo de Bardin para analisar esses posicionamentos e o ferramental teórico fornecido pela obra de Poulantzas para interpretá-los. Apesar de divergências encontradas, grande parte da burguesia interna ainda defende a participação tanto no acordo quanto na organização. Entendemos que, apesar do apoio de importantes setores da burguesia interna à candidatura e ao governo Lula, seus objetivos impõem limites à constituição de uma frente política nos moldes da Frente Neodesenvolvimentistas, limitando, consequentemente, o aprofundamento de uma integração regional multidimensional.

Palavras-chave: Governo Lula; burguesia interna brasileira; política externa brasileira.

Abstract

This article intends to analyze the recent movements and positionings of the internal bourgeoisie concerning the candidacy and support of the third presidential term of Luiz Inácio Lula da Silva regarding foreign policy, especially in relation to the conclusion of the Mercosur-European Union Agreement and Brazil's accession to the OECD. In order to interpret these positionings, we use Bardin's content analysis technique and the theoretical tools provided by Nicos Poulantzas. Despite some differences, a large part of the internal bourgeoisie still defends participation in both the agreement and the organization. We understand that, despite the support of important sectors of the internal bourgeoisie for the candidacy and Lula's government, its aims impose limits on the constitution of a political front, as the Neo-developmental Front, consequently limiting the deepening of a multidimensional regional integration.

Keywords: Lula government; Brazilian internal bourgeoisie; Brazilian foreign policy.

Recebido: 29 Março 2023
Aceito: 16 Novembro 2023

O presente artigo é fruto da pesquisa desenvolvida pelo autor no curso de seu mestrado e se insere no escopo de investigação dos grupos de pesquisa Política Externa e Classes Sociais (UFABC) e Neoliberalismo e Relações de Classe no Brasil (UNICAMP). Agradeço aos comentários e às observações de Tatiana Berringer (UFABC).

Conflitos de interesse: O autor não reportou 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 presente artigo busca analisar as movimentações e posicionamentos de entidades patronais representantes de grande parte da burguesia interna brasileira em relação à candidatura e ao apoio ao terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2027) no âmbito da política externa e na inserção internacional do Estado brasileiro, com foco na conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia, na acessão brasileira à OCDE, na política de integração regional latino-americana e na política de defesa do meio ambiente.

Nos perguntamos quais as condicionantes para os posicionamentos adotados pelas entidades analisadas em relação ao novo governo Lula e quais são suas demandas. Entendemos que os resultados apresentados governo Bolsonaro em temas de: i) política comercial e inserção internacional; ii) economia e reformas domésticas esperadas; iii) e credibilidade internacional do Brasil, especialmente em relação a políticas ambientais e relativas ao Estado Democrático de Direito, afastaram a chamada burguesia interna do campo político que havia dado sustentação aos governos Temer e Bolsonaro, dando margem para o apoio dessa fração burguesa a um terceiro mandato de Lula. Esse apoio, no entanto, difere daquele existente nos dois primeiros governos Lula, pois está condicionado à conclusão do Acordo Mercosul-UE e à acessão à OCDE, limitando, assim, as margens de manobra do mandatário, especialmente no que tange ao aprofundamento da integração regional nos âmbitos político e social.

Utilizamos o ferramental fornecido pela Teoria Marxista do Estado de Nicos Poulantzas (1976, 2019) e pela literatura poulantziana elaborada no Brasil. Dentre as chaves explicativas fornecidas por essa teoria estão os conceitos de bloco no poder, autonomia relativa do Estado e fracionamento de classes. Para analisar os posicionamentos selecionados utilizamos o método de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2011), que permite extrair dados de caráter qualitativo dos documentos examinados, consistindo em i) pré-análise, na qual é realizada uma leitura flutuante visando identificar pontos relevantes nos documentos e elaborar hipóteses; ii) exploração do material, na qual é feita a codificação do material selecionado; e iii) o tratamento e interpretação dos dados obtidos. Essa metodologia tem sido aplicada em pesquisas relativas a Análise de Política Externa e apresentado bons resultados para o campo de estudos das Relações Internacionais (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020).

Os documentos analisados englobam entidades patronais da indústria e do agronegócio, compreendendo setores de grande importância na economia brasileira. Do lado da indústria, examinamos documentos da CNI (Confederação Nacional da Indústria), da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e da ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos). Do lado do agronegócio, são examinadas a CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária), a ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio) e a APROSOJA (Associação Brasileira dos Produtores de Soja).

Além da introdução e das conclusões, este artigo possui mais quatro seções. A primeira seção discute o aporte teórico utilizado neste artigo. Na segunda seção apresentamos os posicionamentos das entidades analisadas acerca da eleição e do apoio ao terceiro mandato de Lula. Na terceira seção é realizada a discussão acerca desses posicionamentos e as possíveis implicações para a política externa brasileira.

Aporte teórico

Para Poulantzas (2019, p. 244-245), o bloco no poder é “uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica”. Essa fração hegemônica do bloco no poder impõe seus interesses como o interesse geral do “povo-nação”. O Estado fornece a estrutura jurídico-política que visa a manutenção do Modo de Produção Capitalista, cabendo a ele gerir o chamado “equilíbrio instável de compromisso” entre as classes sociais e as frações de classe por meio de sua autonomia relativa. Nesse sentido, o Estado atua como o organizador dos interesses de classes e de frações de classe, podendo, na medida do possível, atendê-los ou não. A burguesia, segundo Poulantzas (1976,

2019), é categorizada de acordo com suas funções (industrial, agrária, comercial, bancária, etc), pela escala do capital empregado (grande, médio e pequeno) e pelas formas de inserção internacional, sendo elas: a i) nacional; a ii) compradora (também conhecida como associada, termo que usamos neste artigo); iii) e interna.

A burguesia nacional é aquela dotada de acumulação e capacidades produtivas próprias, não sendo dependente financeira e tecnologicamente do imperialismo. Essa fração é inexistente no Brasil e pode apresentar um comportamento anti-imperialista quando hegemoniza o bloco no poder (BERRINGER; FERREIRA, 2022). A burguesia associada é “intermediária dos interesses externos no espaço nacional” (FARIAS, 2009, p. 87) e compreende setores como o mercado financeiro, importadores e empresas estrangeiras. A aqui chamada de fração associada é composta pelas finanças e atividades voltadas para o comércio de importação e exportação, como alguns setores do agronegócio (BUGIATO, 2020), priorizando o regionalismo aberto¹ como modelo de inserção regional, subordinando-se passivamente aos interesses imperialistas (BERRINGER; FERREIRA, 2022) e sendo abertamente hostil à formação de coalizões e frentes políticas com o apoio das classes populares. A burguesia interna, objeto de análise neste artigo e composta, no caso brasileiro, pela indústria, parcelas do agronegócio (GRANATO *et al.*, 2021) e os bancos comerciais, também possui laços de dependência financeira e tecnológica em relação ao imperialismo, mas se comporta de forma ambígua perante o capital estrangeiro, levando-a adotar um comportamento pendular entre posturas liberalizantes e protecionistas em razão de sua fraqueza ideológica (MARTUSCELLI, 2018). Dado esse comportamento pendular, essa fração se subordina de forma conflitiva aos interesses imperialistas (BERRINGER; FERREIRA, 2022).

É com base nesse comportamento pendular da burguesia interna que entendemos que essa fração da burguesia brasileira se encontra em uma posição mais favorável à atuação política de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) do que nos últimos anos, apresentando, no entanto, limitações para a constituição de uma nova frente política composta por partes da burguesia interna e pelas classes populares nos moldes da chamada Frente Neodesenvolvimentista². Essas limitações se devem, principalmente, às resistências atuais da burguesia ao Partido dos Trabalhadores e a manutenção do interesse da maioria das entidades, vigente desde meados do primeiro governo Dilma (2011-2014) (BERRINGER, 2017; BASTOS, 2017; CARVALHO, 2018), em priorizar um modelo de inserção exportadora e de associação às cadeias de valor europeias em detrimento do fortalecimento do mercado interno brasileiro e do aprofundamento da integração regional latino-americana, constituindo-se em entraves para o restabelecimento de uma integração nos moldes multidimensionais³. O interesse das entidades analisadas em fortalecer o caráter exportador brasileiro e em participar dos mega-acordos⁴ comerciais da década de 2010 levou ao apoio dessa fração burguesa ao campo político neoliberal-ortodoxo⁵ que deu sustentação aos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Entretanto, como veremos adiante, questões relativas à inserção internacional brasileira, especialmente atreladas à credibilidade internacional do país, assim como o interesse na maior participação do Estado na indução de processos econômicos, levaram a burguesia interna brasileira a apresentar discordâncias com o restante do Campo Neoliberal-Ortodoxo e a se afastar do governo Bolsonaro.

¹ O conceito de regionalismo aberto surgiu na esteira do neoliberalismo e da globalização vigentes nos anos 1990 e foi aplicado como uma estratégia de inserção internacional “para fora”, ou seja, voltada para exportações, dos países latino-americanos a partir da conclusão de acordos comerciais em contraposição ao desenvolvimento “para dentro” vigente até então no regionalismo latino-americano, focado no modelo de substituição de importações e na celebração de acordos entre os membros.

² Para Boito (2012), o neodesenvolvimentismo adotado nos governos petistas não foge da lógica do neoliberalismo e nem consegue reavivar o desenvolvimento vigente entre 1930 e 1989 no Brasil, mas visa assegurar ao Estado papel maior na gestão da economia nacional, sendo o “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO, 2012, p. 69).

³ A integração regional multidimensional consiste na inclusão de temas políticos e sociais no processo de integração, superando os aspectos meramente comerciais de blocos regionais.

⁴ Dentre os acordos comerciais discutidos no período estão aqueles formulados e patrocinados pelos Estados Unidos, como a Parceria Transpacífica (TPP, ou Trans-Pacific Partnership) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, ou Transatlantic Trade and Investment Partnership); um acordo formulado pela China conhecido como Parceria Regional Econômica Abrangente (RCEP, ou Regional Comprehensive Economic Partnership), além do próprio Acordo Mercosul-UE, de iniciativa europeia, cujas negociações foram retomadas em meados da década de 2010.

⁵ De acordo com Boito (2016, 2021), o Campo Neoliberal-Ortodoxo é dirigido pelo capital financeiro internacional e pela burguesia associada brasileira. Ao juntar-se a esse campo político, a burguesia interna logrou demandas que dificilmente conseguiria em governos petistas, como as Reformas Trabalhista e da Previdência, assim como o Teto de Gastos. Embora tenha feito parte desse campo, a burguesia interna tinha um papel secundário, em que seus interesses não eram prioritariamente atendidos, como é o caso da reforma da Tarifa Externa Comum do Mercosul (BOTÃO, 2023).

Os posicionamentos da burguesia interna

Durante o pleito presidencial de 2022, a CNI não se manifestou a favor de nenhum dos dois candidatos, apesar de empresários e associações integrantes da entidade se mostrarem simpáticos a Bolsonaro (AMADO; BARRETTO, 2022). Com a eleição de Lula, a entidade propôs diálogo acerca da adoção de políticas de baixo carbono e da retomada de investimentos (RODRIGUES, 2022). Além disso, tem elogiado algumas das decisões do novo governo, como a recriação do Ministério da Indústria, Desenvolvimento, Comércio e Serviços (INFOMONEY, 2022). Concomitantemente a essas manifestações, a CNI lançou uma série de documentos intitulada “Expectativas da indústria para o governo Lula” (CNI, 2022b), na qual advoga por medidas como incentivo às exportações, facilitação do acesso ao crédito, adoção de políticas industriais e a “modernização” das relações trabalhistas. Em documento relativo à política industrial (CNI, 2022a), a entidade reafirma seu interesse em incrementar a competitividade e as exportações dos produtos industriais brasileiros, queixando-se da concorrência asiática e utilizando as políticas de reativação da economia da Coreia do Sul, dos Estados Unidos e da Europa como exemplos para o Brasil.

Essas medidas estão em consonância com a estratégia de inserção defendida pela entidade em outros documentos (CNI, 2021a; 2021c), focada na criação de uma relação especial assimétrica com a União Europeia por meio do Acordo Mercosul-UE (CNI, 2019) e pela utilização da acessão brasileira à OCDE para assegurar um “selo de qualidade” à indústria (CNI, 2017). Nesse sentido, a CNI visa participar das cadeias de valor europeias, garantindo o acesso de manufaturas brasileiras no Velho Continente, ao passo em que espera a atração de investimentos produtivos europeus para modernizar as plantas industriais brasileiras. Em razão disso, iniciativas de aprofundamento da integração regional política e social, assim como de alargamento do bloco, se mostram como prejudiciais por causarem “crises institucionais” (CNI, 2021b).

Já no governo Lula, a CNI entregou um documento intitulado “Plano de Retomada da Indústria: propostas prioritárias para os 100 primeiros dias de governo” (CNI, 2023) ao vice-presidente e ministro da Indústria e Comércio, Geraldo Alckmin, em que as propostas defendidas pela agremiação não sofrem grandes alterações, com a defesa da acessão à OCDE e a conclusão do Acordo Mercosul-UE, “sem reabertura de negociações” (CNI, 2023, p. 10). É importante ressaltar que o tópico em favor da conclusão do acordo com os europeus é intitulado “Acelerar a Integração Internacional do Brasil”, sugerindo a Europa, não a América Latina, como prioridade na integração.

Antes das eleições, ainda em agosto, a FIESP, já sob a presidência de Josué Gomes, lança uma carta em defesa da democracia (CARTA CAPITAL, 2022a), indicando seu desinteresse em aventuras golpistas que pudessem isolar o Brasil internacionalmente. Apesar disso, o CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo), entidade vinculada à FIESP e composta majoritariamente por empresas de pequeno e médio capital, decidiu não assinar esse documento (CUNHA, 2022), indicando uma cisão no seio da indústria paulista. Essas empresas de menor capital apoiaram, uma semana após a intentona golpista de 8 de janeiro de 2023, uma tentativa de deposição de Josué Gomes da presidência da FIESP visando a reinstalação de Paulo Skaf no comando da agremiação. O principal motivo para a sublevação da facção de Skaf residiu na resistência à defesa da democracia feita por Josué.

No que diz respeito aos interesses materiais da burguesia representada pela FIESP, em documento direcionado aos candidatos presidenciais na eleição de 2022 intitulado “Diretrizes Prioritárias: Governo Federal 2023-2026” (FIESP, 2022), a entidade elencou os motivos que levaram à perda de competitividade das exportações brasileiras. Estão entre eles a taxa de câmbio volátil, juros altos e sistema tributário complexo. Para a FIESP, o resultado desse “processo foi a perda de competitividade das exportações brasileiras de manufaturados, sobretudo em setores de maior intensidade tecnológica, o que agrava a inserção em cadeias globais de maior valor agregado” (FIESP, 2022, p. 5).

Mais adiante, critica a falta de investimentos públicos e advoga por políticas industriais, mencionando Estados Unidos e China como exemplos. Para a agremiação, é necessário aumentar a resistência da indústria brasileira a choques externos como aqueles causados pela pandemia de coronavírus e pela guerra na Ucrânia. Essas mudanças estruturais serão

alcançadas, para a entidade, por meio da maior participação do Estado como indutor do processo econômico. Desse modo, a entidade cobra pela adoção de medidas que garantam a recuperação da capacidade de planejamento do Estado e a aplicação de “políticas públicas, capazes de alavancar a produtividade e recuperar sua qualidade como motor do crescimento econômico”, que promova “uma economia mais resiliente, menos intensiva em carbono e socialmente mais inclusiva” (FIESP, 2022, p. 6).

Entre essas medidas há também a defesa da maior atuação do BNDES na indução da economia, fornecendo “taxas de juros menos voláteis e compatíveis com o investimento produtivo”. Ainda de acordo com o documento, a FIESP mantém como horizonte a industrialização “para fora”, defendendo estímulos às exportações e a participação nas cadeias de valor. Nesse sentido, a entidade ainda advoga pela participação ativa do Brasil nos debates acerca de clima e comércio, referindo-se à acessão do Brasil à OCDE, organização vista pela FIESP como a grande criadora de padrões internacionais (*benchmarks*), da qual o Brasil deve fazer parte para participar da elaboração de novas regras. Esse posicionamento também pode ser encontrado em documento da FIESP intitulado “Análise da acessão do Brasil à OCDE” (FIESP, 2019a). No documento de 2022 ainda há, assim como é encontrado em publicação da CNI, a defesa da “modernização trabalhista”, de modo a flexibilizar a legislação da área. Por fim, há a menção à defesa do Estado Democrático de Direito, em reação às ameaças de Jair Bolsonaro em não respeitar o resultado eleitoral.

A ABIMAQ, por seu turno, não se manifestou em favor de nenhum candidato durante o pleito eleitoral. Seus posicionamentos ao longo dos anos, entretanto, indicam que o candidato petista é aquele cujas políticas mais se aproximam daquelas defendidas pela associação. Dentre as agremiações da indústria analisadas, a ABIMAQ é a que apresenta as maiores resistências às políticas de cunho neoliberal, criticando medidas de abertura comercial e a ausência da “mão visível do Estado” (ABIMAQ, 2022a), defendendo a adoção de políticas anticíclicas visando o fortalecimento do mercado interno. Esse posicionamento corrobora com a já demonstrada desconfiança da associação com os efeitos do Acordo Mercosul-UE (BERRINGER; FORLINI, 2018). A ABIMAQ se comporta dessa maneira em razão da grande dependência do setor de máquinas e equipamentos do mercado interno e de compras governamentais, fatores que são afetados negativamente com a política de austeridade neoliberal e seriam ameaçados com a conclusão do Acordo Mercosul-UE nos moldes atuais⁶. Embora não defenda a acessão brasileira à OCDE, a ABIMAQ é elogiosa em relação às práticas e aos padrões da organização, especialmente no quesito tributação (ABIMAQ, 2021b).

No que tange ao agronegócio, encontramos uma cisão entre os setores agroindustrial e o produtor, com o primeiro sendo mais internacionalizado e liberal que o segundo, mais protecionista. O setor agroindustrial pode ser encontrado tanto na CNA quanto na ABAG, com prevalência nessa última, e tem como prioridade o acesso ao mercado europeu. Por outro lado, a APROSOJA congrega os produtores de soja e que tem na China seu principal comprador (FORLINI, 2020).

Embora a CNA e a ABAG não tenham apresentado manifestações diretas de apoio à candidatura de Lula, seus ex-presidentes, Kátia Abreu e Marcello Brito, gravaram vídeos pedindo votos ao candidato petista (UOL, 2022b; CARTA CAPITAL, 2022b). O principal argumento em defesa de Lula, encontrado em ambos os vídeos, é relacionado ao retorno da credibilidade internacional que o Brasil tinha antes de Bolsonaro e de sua política de desmonte ambiental. Essa credibilidade é necessária para evitar que medidas como a aprovação da nova legislação ambiental europeia ajam como sanções às exportações de produtos agropecuários brasileiros.

Essa preocupação está expressa em documento direcionado aos candidatos presidenciais do pleito de 2022 da CNA, no qual critica o aumento do protecionismo em âmbito mundial e advoga pela maior participação do governo brasileiro “para a abertura de novos mercados e melhores condições de acesso para os produtos agrícolas brasileiros” (CNA, 2022, p. 26). Essa defesa da imagem do agronegócio se deu em meio às “fortes críticas no cenário internacional” (CNA,

⁶ O Acordo, nos moldes em que foi negociado em 2019, se mostra desfavorável à indústria brasileira ao facilitar a entrada de produtos manufaturados europeus em troca de pouco incremento nas exportações de manufaturados brasileiros para o bloco europeu. Também prevê uma entrada limitada de produtos do agronegócio brasileiro no mercado do bloco. Além disso, o Acordo prevê a abertura do mercado de compras governamentais aos europeus, afetando, especialmente, setores dependentes da demanda do Estado, como petroquímico, naval, aeronáutico e de construção pesada.

2022, p. 28) que o setor vem sofrendo. É nesse sentido, que a CNA defende a acessão do Brasil à OCDE como um meio de aumentar a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros ao adequá-los aos padrões exigidos pela organização.

A ABAG também manifestou suas preocupações acerca dos efeitos do desmonte ambiental de Bolsonaro sobre as exportações de seus produtos e a abertura de novos mercados, tendo em seu Congresso de 2020 o mesmo Marcello Brito mencionado acima afirmado que (ABAG, 2020a, p. 5) “o mundo está cheio de dúvidas, e os holofotes das críticas voltam-se para nós, enquanto detentores da mais importante floresta tropical do mundo”. Em seguida, completa com uma defesa da conclusão do Acordo Mercosul-UE e da acessão do Brasil à OCDE para participar de “grandes condomínios de nações desenvolvidas” (ABAG, 2020, p. 9).

Para que esses objetivos sejam atingidos e para evitar o “precaucionismo” (ABAG, 2020) vigente no comércio mundial, a entidade advoga pela adoção de políticas ESG⁷ (Governança Ambiental e Social) e de conservacionismo ambiental. Vale ressaltar que a ABAG faz parte da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura, agremiação voltada para a defesa de uma economia de baixo carbono e do conservacionismo ambiental visando o incremento das exportações brasileiras. Em agosto de 2022, a Coalizão publicou nota em defesa da democracia e do processo eleitoral (COALIZÃO, 2022). Em 9 de janeiro de 2023, no dia seguinte à intentona bolsonarista na Praça dos Três Poderes, a Coalizão publica nota de repúdio à tentativa de golpe de Estado (COALIZÃO, 2023).

Contrastando com essas duas entidades, a APROSOJA apoiou abertamente tanto o governo Bolsonaro quanto sua candidatura, referindo-se a Lula como “um candidato com propostas socializantes e paternalistas” (APROSOJA, 2022). O apoio a um candidato que aplica políticas de desmonte ambiental indica que os produtores de soja se beneficiam de sua política em razão do aumento das áreas agricultáveis, compensando eventuais perdas de competitividade frente a outros Estados exportadores deste produto.

Apesar dessa postura contrária às políticas de proteção ambiental, a entidade também advoga pela conclusão do Acordo Mercosul-UE. Em relação à OCDE, não foi encontrada menção. No que tange à aprovação da nova legislação ambiental europeia, Antônio Galvan, presidente da agremiação dos sojicultores, acusa os europeus de protecionismo e que o que os preocupa é o tamanho de “nosso território” (REVISTA OESTE, 2021).

Com a eleição de Lula, um dos representantes da APROSOJA, Carlos Fávaro, ex-presidente da APROSOJA de Mato Grosso, é indicado para o comando do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com o intuito de restabelecer o diálogo com setores do agronegócio. Essa indicação, entretanto, não agradou os produtores de soja, que veem Fávaro mais próximo do “negócio” do que do “agro”, ou seja, mais próximo da agroindústria exportadora do que dos produtores (REVISTA OESTE, 2023).

Os posicionamentos das entidades analisadas foram reunidos na tabela abaixo:

⁷ As políticas ESG são práticas adotadas por empresas voltadas para a promoção da sustentabilidade ambiental, responsabilidade social e governança corporativa. A adoção de políticas ESG é utilizada como critério de avaliação de empresas no que tange a atração de investimentos, fusões e aquisições e, no caso do agronegócio brasileiro, inserir seus produtos em mercados.

Tabela 1 – Posicionamentos das entidades da burguesia interna brasileira em relação ao terceiro mandato de Lula

Entidades	Posicionamentos em relação ao governo Lula
CNI	Características: Confederação de entidades. Congrega todos os tipos de capitais e de intensidade tecnológica. Eleição: Neutra nas eleições. Acordo Mercosul-UE: Defende a conclusão do Acordo Mercosul-UE e da OCDE: Defende a acessão do Brasil à OCDE. Outras posições: Advoga por medidas como incentivo às exportações, facilitação do acesso ao crédito, adoção de políticas industriais e a “modernização” das relações trabalhistas. Defende a adoção de políticas de baixo carbono.
FIESP	Características: Federação de entidades. Congrega todos os tipos de capitais e de intensidade tecnológica. Eleição: Neutra nas eleições. Assinou a Carta pela Defesa da Democracia de agosto de 2022. Acordo Mercosul-UE: Defende a conclusão do Acordo Mercosul-UE OCDE: Defende a acessão do Brasil à OCDE. Outras posições: Advoga por políticas industriais, pela redução da taxa de juros e pelo retorno de investimentos. Também defende uma economia menos intensiva em carbono e mais inclusiva, em consonância com práticas ESG
ABIMAQ	Características: Congrega o setor de máquinas e equipamentos. Eleição: Neutra nas eleições. Acordo Mercosul-UE: Tem desconfianças em relação ao Acordo Mercosul-UE. OCDE: Tem nos padrões e práticas da OCDE um modelo, embora não advogue pela acessão à organização. Outras posições: Apresenta as maiores resistências às políticas de cunho neoliberal, criticando medidas de abertura comercial e a ausência da “mão visível do Estado”.
CNA	Características: Confederação de entidades. Congrega produtores e agroindústria. Eleição: Apoio de sua ex-presidente, Kátia Abreu, à candidatura de Lula. Acordo Mercosul-UE: Defende a conclusão do Acordo Mercosul-UE OCDE: Defende a acessão do Brasil à OCDE como um meio de aumentar a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros ao adequá-los aos padrões exigidos pela organização. Outras posições: Busca o retorno da credibilidade internacional que o Brasil tinha antes de Bolsonaro e de sua política de desmonte ambiental. Defende a proteção ambiental para evitar o protecionismo europeu.
ABAG	Características: Congrega agroindústria e tradings. Eleição: Apoio de seu ex-presidente, Marcello Brito, à candidatura de Lula. Acordo Mercosul-UE: Defende a conclusão do Acordo Mercosul-UE OCDE: Defende a acessão do Brasil à OCDE para participar de “grandes condomínios de nações desenvolvidas”. Outras posições: Busca o retorno da credibilidade internacional que o Brasil tinha antes de Bolsonaro e de sua política de desmonte ambiental. Defende também a adoção de políticas ESG como critério de qualidade visando ampliar seus mercados e evitar represálias sobre as exportações de produtos agrícolas brasileiros
APROSOJA	Características: Congrega produtores de soja. Eleição: Apoiou Bolsonaro e apresenta oposição ao novo governo Lula. Acordo Mercosul-UE: Também advoga pela conclusão do Acordo Mercosul-UE OCDE: Não foi encontrada defesa da acessão do Brasil à OCDE, Outras posições: Tem divergências com as outras entidades em relação à preservação ambiental e é crítica das imposições europeias relativas ao meio ambiente.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como esses posicionamentos afetam a política externa?

A partir dos posicionamentos elencados na seção anterior pudemos observar que grande parte da burguesia interna, em que pese um certo grau de heterogeneidade nas demandas encontradas nos posicionamentos analisados, apoia abertamente ou tacitamente o novo governo de Lula. Desse modo, podemos afirmar que a burguesia interna pode retornar à hegemonia do bloco no poder brasileiro.

Também pudemos observar que as manifestações das entidades hegemônicas da burguesia interna (CNI, FIESP, CNA, ABAG) encontram pontos de convergência em questões como a conclusão do Acordo Mercosul-UE, a acessão do Brasil à OCDE e adesão a pautas de defesa ambiental. Para a implementação dessas demandas, uma nova administração Lula

se apresenta como um meio de retomar a credibilidade brasileira no âmbito internacional e a maior efetividade da política externa brasileira, elementos faltantes no governo Bolsonaro.

Esses posicionamentos indicam, entretanto, que essas entidades não abandonaram o projeto de inserção internacional verificado desde a crise política do governo Dilma, especialmente em relação à indústria, mantendo simpatias pela industrialização orientada às exportações. Isso significa que, diferentemente das políticas voltadas para a maior integração econômica, política e social da América Latina implementadas durante o período de vigência da Frente Neodesenvolvimentista, a burguesia interna no terceiro mandato de Lula não tem a mesma disposição em endossar a integração política e social latino-americana, chegando a temê-la em certos pontos, como ocorre no caso da Venezuela (BERRINGER, 2017). Nesse sentido, iniciativas de aprofundamento de uma integração regional multidimensional nos âmbitos político e social podem encontrar entraves, com a burguesia interna brasileira se limitando a apoiar o fortalecimento dos aspectos comerciais do regionalismo latino-americano, especialmente no âmbito do Mercosul.

Desse modo, entendemos que, a despeito de possíveis efeitos negativos sobre a indústria e de uma entrada limitada do agronegócio brasileiro no mercado europeu, a defesa da maior parte das entidades analisadas da conclusão do Acordo faz com que o governo se movimente nesse sentido. Exemplo disso é a defesa, pelo governo, da conclusão do acordo com os europeus e da imagem do Brasil como um país comprometido com a proteção ambiental, buscando afastar possibilidades de sanções europeias sobre produtos brasileiros com base em preceitos ambientais em uma possível conclusão do Acordo Mercosul-UE (MOREIRA, 2023; G1, 2023). No que diz respeito à acessão brasileira à OCDE, temendo que uma possível derrota para o candidato petista poderia interromper o processo, o governo Bolsonaro acelerou a adesão a instrumentos da organização no último ano de seu mandato (MELLO *et al.*, 2023; RODRIGUES; BEHNKE, 2022).

De fato, não há o interesse do governo na entrada brasileira na organização, mas somente na adesão a instrumentos que são considerados de interesse do Estado (MORTARI, 2023), sendo esse um uso da autonomia relativa do Estado perante as classes sociais. Também há o interesse do governo em revisar certos pontos do acordo com os europeus, notadamente aquele relativo às compras governamentais (UOL, 2022a; AGÊNCIA BRASIL, 2023; MARTINS, 2023), algo que desagradou setores que defendem a conclusão do acordo nos termos negociados em 2019 (CNN, 2023a). Apesar dessa autonomia relativa, a reintegração da Venezuela ao Mercosul, embora seja interesse do governo, encontrou resistências que impediram medidas nesse sentido (MATOSO; BARRETO, 2023; RODRIGUES; ALVES, 2023).

Embora as entidades analisadas priorizem o acordo com os europeus, iniciativas econômicas de aprofundamento da integração regional, como a proposta de criação de um Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre Brasil e Argentina, também são interessantes à burguesia interna, especialmente à indústria, ao facilitar exportações de manufaturados brasileiros para a Argentina (PARAGUASSU, 2023). Essa medida pode auxiliar na proteção do mercado de manufaturados brasileiros para na região, que enfrenta a competição com a China, e agrada setores industriais, especialmente os setores automotivo e de bens de capital, que já se mostraram resistentes à abertura comercial do Mercosul e à entrada de produtos estrangeiros competitivos no bloco (REIS, 2019; ABIMAQ, 2022b).

Assim, entendemos que o terceiro governo Lula se limitou, até o momento, em avançar em pautas de maior teor econômico no que tange à agenda de inserção internacional. Essas medidas indicam a busca do governo Lula por apoio político a partir do atendimento de interesses da burguesia interna, agora a possível detentora da hegemonia do bloco no poder brasileiro, temerosa em relação ao aumento de importações chinesas na região e que se encontra em um novo contexto mundial, de crescimento do protecionismo e do retorno do Estado na indução dos processos econômicos (MARINGONI, 2022).

Considerações finais

Neste artigo discutimos as reconfigurações no bloco no poder brasileiro desde o início do primeiro governo Lula até o atual, apresentando as mudanças nos contextos doméstico e internacional que levaram às alterações no bloco. Em

seguida apresentamos e analisamos os posicionamentos das entidades selecionadas, focando nos períodos do pleito eleitoral de 2022 e dos cem primeiros dias do terceiro mandato de Lula.

Pudemos visualizar que, embora grande parte da burguesia interna brasileira ainda mantenha interesse na integração às cadeias de valor europeias por meio do Acordo Mercosul-UE e na acessão à OCDE, a falência do projeto neoliberal-ortodoxo aplicado no Brasil de 2016 a 2022 e o novo contexto internacional de retorno ao protecionismo levaram a parcelas dessa fração burguesa a apoiar o novo governo Lula visando: i) a conclusão do Acordo Mercosul-UE e a maior participação do Brasil na OCDE; ii) o fortalecimento de uma integração comercial no âmbito do Mercosul; iii) aplicação de políticas de cunho industrial e de defesa comercial; iv) credibilidade internacional, principalmente em relação ao meio ambiente, que permita acesso aos mercados europeus.

Esse apoio mais condicionado da burguesia interna ao novo governo, assim como a resistência encontrada em setores como o dos produtores de soja, pode dificultar a constituição de uma frente política nos moldes da Frente Neodesenvolvimentista e, conseqüentemente, limitar uma maior integração política e social no âmbito latino-americano. Outras pautas, no entanto, não devem encontrar tanta resistência por parte das entidades analisadas, como são os casos do estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento sustentável e da criação de um Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina.

Referências

- ABIMAQ. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. **A nova industrialização**. São Paulo: ABIMAQ, 2022a. Disponível em: <https://abimaq.org.br/blogmaq/911/a-nova-industrializacao>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- ABIMAQ. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. **Paz e segurança política**. É disso que o Brasil precisa. São Paulo: ABIMAQ, 2021b. Disponível em: <https://abimaq.org.br/blogmaq/618/paz-e-seguranca-politica-e-disso-que-o-brasil-precisa>. Acesso em: 25 set. 2023.
- ABIMAQ. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. **Reconstruindo a Indústria: uma proposta da indústria brasileira de máquinas e equipamentos**. São Paulo: ABIMAQ, 2022b. Disponível em: <https://abimaq.org.br/hub-de-servicos/16/categoria/33/subcategoria/75/brasil-analises-e-propostas#migalha>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- AMADO, G.; BARRETTO, E. Representantes da indústria questionaram eleição em Whatsapp da CNI. **METRÓPOLES**. Brasília, 3 nov. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/empresarios-questionam-vitoria-de-lula-em-grupo-de-whatsapp-da-cni>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- APROSOJA. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA. **Carta Aberta APROSOJA MG**. Brasília: APROSOJA, 2022. Disponível em: <https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/noticias-mg/2022/10/11/carta-aberta-aprosoja-mg/>. Acesso em: 17 mar. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1ª edição. São Paulo, Almedina. 2011.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro. V. 21, n. 02, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272129>.
- BERRINGER, T. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). **Revista Oikos**. Rio de Janeiro. v. 16, n. 1. p 15-29. 2017. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/439/241>.
- BERRINGER, T.; FERREIRA, M. D. Classes Sociais, política externa e integração regional. In PRESTES, Ana; PAUTASSO, Diego (orgs). **Teoria das relações internacionais - contribuições marxistas**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2021.
- BERRINGER, T.; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**. Porto Alegre. v. 9, n. 48. p 5-19. out./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.83713>.
- BOITO, A. “A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia”. **Crítica Marxista**. Campinas n. 42, p. 155-162, 2016. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie2017_03_03_10_57_34.pdf
- BOITO, A. “As bases políticas do neodesenvolvimentismo”. **Fórum Econômico da FGV-SP**. São Paulo. 2012. Disponível em: <https://bi-bliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>.
- BOITO, A. “O caminho brasileiro para o fascismo”. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 34. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.35578>.

BOTÃO, G. **A burguesia interna brasileira e a reforma neoliberal-ortodoxa do Mercosul (2019-2022)**. São Bernardo do Campo, 2023. Dissertação (Mestrado). Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do ABC.

BRASIL. AGÊNCIA BRASIL. **Lula defende mudanças em acordo entre União Europeia e Mercosul**. Brasília: AGÊNCIA BRASIL, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/lula-defende-mudancas-em-acordo-entre-uniao-europeia-e-mercosul>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BUGIATO, C. Ensaio sobre a burguesia associada no Brasil. **Observatório do Estado Latino-Americano**, Porto Alegre. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/odela/2020/09/29/ensaio-sobre-a-burguesia-associada-no-brasil/>.

CARTA CAPITAL. Carta da FIESP em defesa da democracia é assinada por 8 entidades do agronegócio. **CARTA CAPITAL**. São Paulo, 5 ago. 2022a. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/carta-da-fiesp-em-defesa-da-democracia-e-assinada-por-8-entidades-do-agronegocio/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CARTA CAPITAL. Ex-presidente da Associação Brasileira do Agronegócio declara apoio a Lula. **CARTA CAPITAL**. São Paulo, 19 out. 2022b. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/ex-presidente-da-associacao-brasileira-do-agronegocio-declara-apoio-a-lula/>.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CNA. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. **O que esperamos dos próximos governantes**. Brasília: CNA, 2022. Disponível em: https://cnabrazil.org.br/storage/arquivos/pdf/proximos_governantes_final.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Brasil deve aprimorar ações em prol de uma política industrial contemporânea**. Brasília: CNI, 2022a. Disponível em: <https://jornalismo.portaldaindustria.com.br/cni/desafio-brasil/13%2006%20-%20DDI%20Pol%C3%ADtica%20Industrial.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Brasil no novo modelo das cadeias globais de valor**. Brasília: CNI, 2021a. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/brasil-no-novo-modelo-das-cadeias-globais-de-valor/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Em favor da adesão do Brasil à OCDE**. Brasília: CNI, 2017. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/em-favor-da-adesao-do-brasil-a-ocde/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Expectativas da indústria para o governo Lula**. Brasília: CNI, 2022b. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/podcasts/54-expectativa-da-industria-para-o-governo-lula/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Indústria ganha com acordo comercial entre Mercosul e União Europeia**. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/industria-ganha-com-acordo-comercial-entre-mercosul-e-uniao-europeia/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Mercosul: hora de aperfeiçoar**. Brasília: CNI, 2021b. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/mercosul-hora-de-aperfeiçoar/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Plano de retomada da indústria: propostas prioritárias para os 100 primeiros dias de governo**. Brasília: CNI, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/11/a5/11a580a0-12ac-4de2-ab07-b558262b3361/propostas_prioritarias_para_os_100_primeiros_dias_de_governo_destinadas_ao_mdic.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Propostas para a Retomada da Indústria e Geração de Empregos**. Brasília: CNI, 2021c. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/bolsonaro-recebe-propostas-da-cni-para-a-retomada-da-industria-e-do-emprego-em-2022/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNN. Acordo entre Mercosul e UE beneficiaria 2,8 mil produtos brasileiros, diz CNI. **CNN**. São Paulo, 10 mai. 2023a. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/acordo-entre-mercosul-e-ue-beneficiaria-28-mil-produtos-brasileiros-diz-cni/>. Acesso em: 25 set. 2023.

COALIZÃO BRASIL, CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **Nota da Coalizão Brasil em defesa da democracia e do processo eleitoral**. São Paulo: COALIZÃO, 2022. Disponível em: <https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/o-que-propomos/posicionamentos-coalizacao/2488-nota-da-coalizacao-brasil-em-defesa-da-democracia-e-do-processo-eleitoral>. Acesso em: 17 mar. 2023.

CUNHA, J. Ciesp não vai assinar carta pró-democracia da Fiesp. **FOLHA DE SÃO PAULO**. São Paulo, ago. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2022/08/ciesp-confirma-que-nao-vai-assinar-carta-pro-democracia-da-fiesp.shtml>.

FARIAS, F. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Crítica Marxista**. Campinas. n° 28. p. 81-98. 2009. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo166artigo4.pdf.

FIESP. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Análise da acessão do Brasil à OCDE**. São Paulo: FIESP, 2019a. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/conheca-nosso-estudo-sobre-o-processo-de-entrada-do-brasil-na-ocde/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FIESP. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Diretrizes Prioritárias: Governo Federal 2023-2026**. São Paulo: FIESP, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/07/fiesp-diretrizes-governo-2023-2026.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FORLINI, L. **O posicionamento dos produtores de soja no contexto de crise política no Brasil (2014-2019)**. Campinas, 2020. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas.

G1. Lula defende acordo do Mercosul com a União Europeia, mas diz que exigências adicionais são ‘inaceitáveis’. **G1**. 4 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/07/04/lula-defende-acordo-do-mercossul-com-a-uniao-europeia-mas-diz-que-exigencias-adicionais-sao-inaceitaveis.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2023.

GRANATO, L.; UBERTI, G.; MENDER, K. O Mercosul e a burguesia agrária brasileira no período 2016-2020. **Revista Interação**, Santa Maria. [S. l.], v. 12, n. 1, p. 23-47, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2357797564066>.

INFOMONEY. Para CNI, recriação do MDIC é decisão ‘acertada’ do novo governo Lula. **INFOMONEY**. São Paulo, 6 dez. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/para-cni-recricao-do-mdic-e-decisao-acertada-do-novo-governo-lula/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

MARINGONI, G. (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. 1ª edição. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MARTINS, A. Lula diz que Europa tem que decidir se quer acordo com Mercosul: ‘sim ou não’. **CNN**. 11 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lula-diz-que-europa-tem-que-decidir-se-quer-acordo-com-mercossul-ou-sim-ou-nao/>. Acesso em: 25 set. 2023.

MARTUSCELLI, D. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. **Crítica Marxista**, n. 47, pp 55-73, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37995207/Burguesia_interna_e_capitalismo_dependente_uma_reflex%C3%A3o_a_partir_dos_casos_argentino_e_brasileiro.

MATOSO, F.; BARRETO, K. Brasil quer reintegração da Venezuela ao Mercosul, mas não deve discutir assunto em cúpula, diz Itamaraty. **G1**. 29 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/06/29/brasil-quer-reintegracao-da-venezuela-ao-mercossul-mas-nao-deve-discutir-assunto-em-cupula-diz-itamaraty.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2023.

MELLO, F.; FORTES, A.; MORAIS, G. O processo de acessão do Brasil à OCDE ao final do governo Bolsonaro. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 66, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.128735>.

MOREIRA, A. Exclusivo: A íntegra da resposta do Mercosul à UE para concluir o acordo. **Valor Econômico**. 16 set. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/a-integra-da-resposta-do-mercossul-a-ue-para-concluir-o-acordo.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2023.

MORTARI, M. Haddad diz que governo avalia termos para entrada na OCDE e adia presidência dos BRICS para 2025. **INFOMONEY**. São Paulo, 18 jan. 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/haddad-diz-que-governo-avalia-terminos-para-entrada-na-ocde-e-adia-presidencia-dos-brics-para-2025/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PARAGUASSU, L. Ao financiar exportação à Argentina, Brasil defende seu mercado, diz Haddad, que nega risco para o BB. **UOL**. São Paulo, 23 jan. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2023/01/23/haddad-diz-que-plano-de-moeda-comum-nao-e-a-ideia-defendida-por-paulo-guedes.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras: Portugal, Grécia e Espanha**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. 1ª edição. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

REIS, S. ANFAVEA defende maior velocidade na redução do Custo Brasil. **AUTOMOTIVE BUSINESS**. São Paulo, 5 set. 2019. Disponível em: <https://www.automotivebusiness.com.br/pt/posts/noticias/anfavea-defende-maior-velocidade-na-reducao-do-custo-brasil/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

REVISTA OESTE. Carlos Fávaro terá a missão de unir o agronegócio, chamado de ‘fascista’ por Lula. **REVISTA OESTE**. Goiânia, 1 jan. 2023. Disponível em: <https://revistaoste.com/agronegocio/carlos-favaro-tera-a-missao-de-unir-o-agronegocio-chamado-de-fascista-por-lula/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

REVISTA OESTE. Presidente da APROSOJA critica protecionismo comercial da Europa: ‘eles querem salvar o deles’. **REVISTA OESTE**. 18 dez. 2021. Disponível em: <https://revistaoste.com/agronegocio/presidente-da-aprosoja-critica-protecionismo-comercial-da-europa-eles-querem-salvar-o-deles/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

RODRIGUES, E. CNI propõe diálogo com novo governo para baixo carbono e retomada de investimentos. **CNN**. São Paulo, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/cni-propoe-dialogo-com-novo-governo-para-baixo-carbono-e-retomada-de-investimento/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

RODRIGUES, D.; BEHNKE, E. “Brasil inicia processo de entrada na OCDE, diz governo”. **PODER 360**. 2 out. 2022 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/brasil-inicia-processo-de-entrada-na-ocde-diz-governo/>.

RODRIGUES, P.; ALVES, P.. Lula defende diálogo sobre Venezuela no Mercosul: ‘Não pode é isolar’. **G1**. 4 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/07/04/lula-defende-dialogo-sobre-venezuela-no-mercosul-nao-pode-e-isolar.ghhtml>. Acesso em: 25 set. 2023.

SILVA, D. C.; HERNÁNDEZ, L. G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, nº 33, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.218584>.

UOL. Com Lula, Europa espera que acordo UE-Mercosul avance. **UOL**. São Paulo, 1 nov. 2022a. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2022/11/01/com-lula-europa-espera-que-acordo-ue-mercosul-avance.htm>. Acesso em: 17 mar. 2023.

UOL. Ex-ministra Kátia Abreu declara apoio a Lula e diz que voto é pragmático. **UOL**. São Paulo, 11 out. 2022b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/10/11/ex-ministra-katia-abreu-declara-apoio-a-lula-e-diz-que-voto-e-pragmatico.htm>. Acesso em: 17 mar. 2023.

<i>Funções de colaboração exercidas</i>	
Gustavo Rocha Botão:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

O Brasil e a guerra na Ucrânia: geopolítica e política externa no terceiro governo Lula

Brazil and the war in Ukraine: geopolitics and foreign policy in the third Lula administration

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.131977>

Gabriel Fernandes Pimenta

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil

pimenta.gabriel@gmail.com  

Rodrigo Corrêa Teixeira

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

rteixeira@pucminas.br  

Resumo

O artigo apresenta o posicionamento do terceiro governo Lula em relação à Guerra na Ucrânia, tendo os cem primeiros dias de administração como recorte. Com o objetivo de organizar a abordagem do tema e estabelecer bases para análises de maior escopo, o estudo de caso usa elementos da abordagem geopolítica contemporânea e da análise de política externa para apresentar o conjunto de decisões e declarações brasileiros em relação ao tema. Considera-se como elementos condicionantes da posição brasileira a Política Nacional de Defesa, a tradição diplomática local e a abordagem do conflito pelo governo Bolsonaro. O artigo conclui que, no contexto dos primeiros cem dias do governo Lula, três fatores orientam a posição brasileira em relação ao conflito: as bases estruturais da perspectiva brasileira de segurança que definem a América do Sul como recorte de inserção, a ideia orientadora da prática diplomática brasileira do país como um mediador internacional e a relevância conferida pela administração Lula às relações com o BRICS.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Geopolítica; Governo Lula; Ucrânia; Guerra.

Abstract

The paper presents the position adopted by the third Lula administration towards the war in Ukraine, during the first hundred days of the new Brazilian government. It aims to organize the study of the subject, as well as to establish the ground for broader analysis. The case study uses elements of the contemporary geopolitical approach and of foreign policy analysis to study the Brazilian decisions and speeches regarding the subject. The National Defense Policy, the Brazilian diplomatic tradition and the positions regarding the conflict adopted by the Bolsonaro administration are conditioning factors. The paper concludes that, in the context of the first hundred days of the Lula administration, three elements define the Brazilian position towards the conflict: the structural bases of the Brazilian security perspective, which define South America as the country's region, the diplomatic practice's guiding principle of Brazil as an international mediator, and the relevance given to the BRICS by the Lula administration.

Keywords: Brazilian foreign policy; Geopolitics; Lula administration; Ukraine; War.

Recebido: 22 Abril 2023
Aceito: 3 Novembro 2023

Um dos autores é beneficiário de bolsa CAPES/PROEX - nível doutorado.

Conflitos de interesse: Os autores 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 Compartilhá-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 mundo mudou, e o Brasil mudou (...) A geopolítica hoje influi nas decisões nacionais como poucas vezes antes” (BARBOSA, 2022). No contexto de mudança presidencial no Brasil e acirramento de tensões externas, a posição expressa pelo embaixador Rubens Barbosa resume perspectiva compartilhada no campo. A constatação do peso da geopolítica nas Relações Internacionais contemporâneas – ou de seu retorno ao centro da área – é comum entre atores políticos e acadêmicos. Com efeito, a invasão russa do território ucraniano mobiliza a opinião pública internacional (BOYON, 2023). As evidências de que esse foco de atenção global moldam a inserção internacional brasileira no terceiro governo Lula são abundantes e mobilizam o debate público.

Essas considerações impõem o dever de compreender a posição brasileira em relação a essas pressões geopolíticas. O quadro é sensível dada a escassez de estudos que cotejem temas geopolíticos ao estudo da política externa brasileira (CASARÕES, 2019). Para dar conta dessas obrigações, o artigo objetiva responder à seguinte pergunta: como compreender o posicionamento do terceiro governo Lula em relação ao conflito na Ucrânia, no contexto dos cem primeiros dias da nova administração? Subsidiariamente, busca-se dar clareza conceitual ao debate, estabelecer bases para analisar o mandato presidencial e subsidiar buscas de outros nexos entre elementos políticos internos e a inserção internacional brasileira.

Para apresentar as condições e perspectivas brasileiras correntes no campo geopolítico, o artigo usa o valor heurístico do estudo de caso. Nesse sentido, a metodologia adotada se volta para a organização e análise de evidências pertinentes a um só objeto. Ela evidencia um conjunto de causas para um fenômeno temporal e especialmente recortado, enquadrando o trabalho no âmbito dos desenhos de pesquisa das descrições conceitualmente orientadas (TOSHKOV, 2020). O trabalho expõe de modo extensivo e ideográfico traços fixos e desenvolvimentos temporais do objeto selecionado, levantados em revisão e pesquisa bibliográficas. Reconhecem-se, de antemão, as limitações de aprofundamento em relação ao caso em função da proximidade temporal com o objeto, dadas as restrições ao acesso de evidências documentais recentes em política externa (TRACHTENBERG, 2006). Todavia, a estrutura de pesquisa descritiva tem função basilar para o exercício posterior de inferências correlacionais (GERRING, 2012). O recorte do levantamento de informações e a organização sistemática destas visa a dar conta de um aspecto bem definido de uma ocorrência histórica selecionada para análise, com potencial heurístico para análise ou composição de estudos posteriores (BENNETT, 2004). Com efeito, o esforço de pesquisa é orientado por um arcabouço conceitual desenvolvido a partir da geopolítica, buscando compreender um caso discreto (LEVY, 2008). Essa base conceitual é objeto da segunda seção do texto. Na sequência, o artigo trata da relação brasileira com seu entorno e com a ordem liberal internacional. No quarto segmento do texto, a posição brasileira em relação à guerra na Ucrânia durante o governo Bolsonaro é apresentada, servindo como base para comparação com o posicionamento desenvolvido pelo governo Lula, objeto da quinta parte do artigo.

No contexto dos primeiros cem dias do governo Lula, conforme indica a seção de considerações finais, aparecem como principais elementos para o estudo do tema três fatores. Em primeiro lugar, constam as bases estruturais da perspectiva brasileira de segurança que definem a América do Sul como recorte de inserção. A região – e sua distância em relação a demais cenários, como os do Leste Europeu – circunscreve a agenda brasileira nos temas de segurança e defesa internacionais. Na sequência, a ideia orientadora da prática diplomática brasileira do país como um mediador internacional, amparado pela adesão do país à ordem internacional de natureza liberal, sustentada em instituições e princípios. Por fim, a relevância conferida pela administração Lula às relações com o BRICS: ainda que haja uma perspectiva universalista subjacente à atual proposta de política externa, evidências indicam a centralidade dos países participantes para a inserção internacional tentativa no atual governo.

Bases conceituais

O termo “geopolítica” é disputado. Além da luta contra seu uso vulgar, que o associa a qualquer atrito entre Estados, há sua associação ao uso do saber geográfico para o exercício do poder (LACOSTE, 2013). Cabe, portanto, revisar os

sentidos empregados para conferir precisão à análise, em associação a conceitos das Relações Internacionais. Estes situam o Estado e sua capacidade de ação em política externa para compreender o comportamento externo brasileiro em relação ao conflito na Ucrânia.

O Estado é o ator político central da era moderna em função dos recursos burocráticos e simbólicos que mobiliza, assim como por ser o principal ordenador da ação material no espaço (RETAILLÉ, 1995). A capacidade de organizar fluxos, usando elementos materiais ou a hipótese do emprego destes para moldar a ação de outros atores, é a expressão do poder estatal no espaço. Essa expressão de poder constitui o território na escala empregada pelas Relações Internacionais (ELDEN, 2019). A geopolítica estuda, portanto, a dinâmica de projeção de poder em nível estatal e, fenômeno derivado, as disputas de poder entre Estados em escala internacional.

Esse estudo da projeção do poder se centra em elementos materiais e relativamente estáveis. Não obstante a constante mudança tecnológica, variáveis da geografia física – distância, relevo e disponibilidade de recursos – condicionam a atuação dos Estados e fornecem o contexto tangível no qual as disputas de poder ocorrem (KLIEMAN, 2015). A preponderância dos elementos materiais na projeção de poder, objeto central de preocupação da geopolítica, não está isenta da influência de elementos subjetivos. Representações espaciais e discursos frequentemente moldam as maneiras como agentes estatais apreendem a dinâmica geopolítica, servindo como variáveis intervenientes na dinâmica de interação entre as forças estatais (TUATHAIL; AGNEW, 1992; DIJINK, 1998).

Nas últimas décadas, dois elementos flexibilizaram a leitura geopolítica das Relações Internacionais. Em primeiro lugar, a união entre duas tendências – a abertura econômica para fluxos comerciais e financeiros e o adensamento dos fluxos de comunicação por meio de tecnologias digitais, culminando na ideia de “globalização” – produziu hipótese da extinção de atritos entre Estados por influência territorial (COSTA, 2004). Em segundo lugar, o próprio adensamento dos estudos da variável discursiva sobre as dinâmicas de poder no espaço mitigou a ênfase dada aos processos materiais no espaço. Nesse sentido, haveria uma geopolítica ideacional, afetada por elementos intersubjetivos, em direção oposta ao pensamento original do campo. (FLINT, 2017). É preciso considerar que há, de fato, contato entre o pensamento geopolítico e a centralidade dos discursos na vida social: ao atribuir relevância a símbolos e conceitos, os discursos influenciam dinâmicas espaciais. Eles podem criar ou mitigar conflitos, que se manifestam materialmente, a despeito de sua origem intersubjetiva (VEYNE, 1995). A geopolítica, portanto, admite a acepção simbólica, ainda que sem a sublimação completa dos elementos materiais, conforme proposta de anos recentes. Há a elaboração de camadas geopolíticas por meio da comunicação coletiva, sendo essa adequada aos meios materiais disponíveis (SANTOS, 2000). A distribuição de poder obedece a uma dinâmica dialógica entre materialidade e discurso, mediada por ordens cognitivo-culturais.

Esses questionamentos à análise geopolítica tradicional das Relações Internacionais permitem um diálogo com três eixos estruturantes da leitura proposta. Em primeiro lugar, a absorção de novos fenômenos pela geopolítica não minou a centralidade do Estado: o “global” é uma esfera de circulação cuja lógica é subordinada à produção e à atuação fixa em alguns pontos, e estes pertencem e/ou são regulados pelos Estados (COX, 2013). Ademais, a constatação da pluralidade de agentes geopolíticos e o reconhecimento do caráter relacional do poder não obsta o reconhecimento de que os Estados permanecem como os principais detentores de meios de ação no espaço (FLINT, 2017).

Além disso, os Estados seguem como os principais agentes capazes controlar os fluxos grandes volumes de recursos materiais de forma coordenada. Eles podem impor obstáculos à exploração e à comercialização de minerais, combustíveis e produtos alimentícios, interrompendo a vigência da lógica da comoditização que orienta esses mercados na atualidade. Assim, independentemente de qual material é central para o desenvolvimento no momento histórico, imperativos estratégicos podem levar à intervenção de corte geopolítico (RAFFESTIN, 1993). Os Estados também são responsáveis pela manutenção de estruturas – como meios logísticos e bases físicas da comunicação digital – que sustentam a circulação econômica internacional. Com efeito, é possível notar a intensificação da acoplagem entre modelos de infraestrutura implementados em âmbito transnacional a projetos de exercício de poder nessa escala (DE GOEDE; WESTERMEIER, 2022).

Em segundo lugar, elementos conceituais das Relações Internacionais detalham a capacidade de ação do Estado de modo a conferir sua primazia geopolítica. O Estado não apenas filtra preferências sociais, mas é um ator em si mesmo, empregando meios como a extração de recursos materiais e a organização coletiva da população para garantir sua sobrevivência, definida como a centralidade da ordem estatal em um território. (SKOCPOL, 1985). Essa capacidade de ação é empregada com vistas ao âmbito externo, já que a ausência de uma instituição ordenadora do sistema internacional significa a possibilidade constante de ameaças contra essa sobrevivência (LECHNER, 2017). Essa condição permite arranjos híbridos de convivência entre Estados, da competição aberta à cooperação. Todavia, a não garantia de relações cooperativas permanentes obriga os agentes a desenvolverem e manterem arranjos baseados na projeção de poder no espaço, ainda que pensando em ameaças difusas, como a rivalidade científica (FARRELL; NEWMAN, 2019; MAÇÃES, 2021). Essa perspectiva enseja a adoção do conceito do Executivo de Política Externa (FPE, em inglês¹) para estudar as ações dos Estados em âmbito geopolítico. O FPE diz respeito aos *loci* institucionais responsáveis por tomar e implementar decisões de cunho político-estratégico em relação ao poder do Estado. A abordagem de decisões e declarações do FPE de um Estado em relação a casos de disputas no sistema internacional permite entrever os termos da inserção geopolítica deste, assim como os termos nos quais ele se situa para eventuais realocações de recursos ou elaboração de aproximações político-militares (RIPSMAN; TALLIAFERRO; LOBELL, 2016). No caso, toma-se a presidência da República, sua assessoria e o Ministério das Relações Exteriores como integrantes do FPE para fins de análise.

Finalmente, desenvolvimentos políticos recentes salientaram a remobilização da lógica atrelada ao pensamento geopolítico. Na região do caso ora abordado, o conflito na Geórgia em 2008 e a ocupação russa da Crimeia em 2014 já haviam sinalizado a revitalização da lógica geopolítica clássica (COSTA, 2015). A invasão russa do território continental ucraniano em 2022 dá maior amplitude e profundidade à tendência. O conflito mobilizou diversos atributos pertinentes ao pensamento geopolítico clássico, sinalizando sua atualidade para a compreensão da política internacional contemporânea. Análises sobre o conflito mobilizam conceitos como a modalidade da guerra de invasão, o atrito entre grandes potências pela influência sobre o espaço de modo a impor sua perspectiva de territorialização, a instrumentalização do comércio de bens alimentícios e energéticos para fins políticos e a aplicação de modelos da distribuição de poder na massa eurásiana (CARMONA, 2022; GIRARD, 2022; MEARSHEIMER, 2022).

O caso do conflito no Leste Europeu se afigura, portanto, justifica o emprego de marcos analíticos geopolíticos, assim como consubstancia importante *loci* de estudo. Compreender a abordagem brasileira de questões internacionais contemporâneas depende, em larga medida, do estudo desse caso. Como acima estabelecido, o estudo combinará elementos objetivos e subjetivos, de diferentes escalas temporais, estruturados para conferir inteligibilidade à projeção de poder político no espaço.

Brasil: entorno e perspectivas políticas

O entorno sul-americano não foi uma prioridade para a política externa do governo Bolsonaro. A tentativa de reelaboração identitária do país e fragmentação de iniciativas para a região indicam que o governo deixou tanto de exercer quanto de tentar exercer a liderança regional (SARAIVA, 2023). Há, de início, contraste significativo em relação ao movimento inicial do novo governo Lula, cujas primeiras iniciativas externas deram ênfase à articulação regional nos planos bilateral e multilateral (LULA..., 2023).

Essa variação entre posicionamentos, contudo, deve ser adotada com reservas se observada pelo prisma geopolítico. A América do Sul é uma região relativamente autônoma da dinâmica geopolítica de escala global. Seu isolamento geográfico em relação à massa territorial eurásiana e aos Estados Unidos a isola, em grande medida, de pressões externas e gera uma lógica própria de interações. Com efeito, o quadro atual de estabilidade nas fronteiras e atenção aos temas de

¹ Optou-se pelo uso da sigla Foreign Policy Executive, relativo à terminologia em inglês, à luz de sua adoção consolidada na literatura da vertente teórica do Realismo Neoclássico.

segurança não estatais leva a América do Sul a ser tida por suas lideranças como uma zona de paz (KELLY, 2016). Logo, o distanciamento promovido pelo governo Bolsonaro e a tentativa de rearticulação promovida pelo novo governo Lula devem ser lidos pelo marco da estabilidade geopolítica sul-americana.

A perspectiva adotada pelo Brasil nos atuais documentos estruturantes de defesa nacional endossa a visão da região como área relativamente afastada de pressões geopolíticas externas. As versões de 2012 e 2020 da Política Nacional de Defesa e os Livros Brancos de Defesa Nacional desses anos apresentam a América do Sul como o ambiente imediato de inserção do Brasil, sendo o entorno formado pelos demais países sul-americanos, pelo Atlântico Sul – incluindo os países da costa oeste do continente africano – e pela Antártida (DEFESA, 2012a; 2012b; 2020a; 2020b). Os documentos convergem ao indicarem o fomento à integração regional como meio de reforço da segurança nacional, com o objetivo de proteger o controle local sobre os recursos naturais que podem vir a ser objeto de interesse extrarregional em um quadro de agravamento da escassez destes (DEFESA, 2012a; 2012b; 2020a; 2020b).

A proteção proporcionada pela inserção do Brasil no quadro territorial da América do Sul consubstancia-se na perspectiva não adversarial em relação aos riscos identificados. A Política Nacional de Defesa de 2020 expõe: as regiões constitutivas do entorno brasileiro “(...) detêm significativas reservas de recursos naturais, em um mundo já cioso da escassez desses ativos. Tal cenário poderá ensejar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas. Potências externas têm incrementado sua presença e influência nessas áreas” (DEFESA, 2020, p. 17). Não há a identificação de quais potências podem vir a ser ameaças para o controle dos recursos naturais brasileiros. A situação é, antes, o contrário: as menções a potências extrarregionais no Livro Branco de Defesa Nacional de 2020 são para a listagem de exercícios conjuntos, abrangendo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ademais, o imperativo da articulação entre a política de defesa e a política externa é explícita nos documentos citados, reforçando a adoção de perspectiva geopolítica que não atribui ameaças ao entorno espacial imediato ou ao relacionamento com grandes potências extrarregionais.

A análise da relação entre o Brasil e os atuais focos de instabilidade geopolítica em escala global, logo, deve considerar a distância entre o entorno de inserção do país e a localização dos focos em tela. Ganham relevância o posicionamento brasileiro em política externa e a identificação dos impactos indiretos da instabilidade, já que não há ações imediatas de defesa a serem tomadas pelo governo brasileiro no cenário das tensões no Leste Europeu. De fato, as preocupações tangíveis do Brasil em relação a esse cenário dizem respeito à maior volatilidade dos mercados internacionais de commodities. No campo da energia, as flutuações de preços provocadas por conflitos externos têm forte impacto no quadro inflacionário interno e, conseqüentemente, no sistema político (PEREIRA, 2023). A preservação da cadeia produtiva das commodities agropecuárias, em especial, é objeto de atenção, porquanto eles constituem elemento importante da projeção externa do país como um dos principais produtores internacionais de proteína. A continuidade da recepção de insumos do exterior, a previsibilidade de preços e a manutenção dos corredores de exportação interessam ao Brasil (OLIVEIRA, 2016; BROGGIO; DROULERS, 2021).

No campo político, o conflito na Ucrânia coloca em questão princípios caros à elaboração conceitual da inserção internacional do Brasil. O recrudescimento do antagonismo entre, de um lado, os Estados Unidos, a Europa e o Japão e, de outro, Rússia e China, ameaça a noção encampada pela diplomacia profissional do país como um construtor de consensos. (LAFER, 2004; CARLOS..., 2022;) O distanciamento entre importantes parceiros do Brasil dificulta a manutenção da ideia de que o país pode servir como ponte entre países desenvolvidos, dos quais se aproxima pelos valores liberais, e o Sul Global, o qual integra pelo nível de desenvolvimento econômico. Ademais, essas divergências em âmbito global podem acelerar a decadência da ordem multilateral internacional sobre a qual parte significativa da inserção externa brasileira se sustenta (IKENBERRY, 2018). Essa ordem, baseada em princípios e instituições formais, estruturou a política externa brasileira desde meados do século XX.

O país, partindo do diagnóstico de um déficit de poder, buscou garantir os termos para a paz e o desenvolvimento por meio do apoio a essa ordem, consubstanciando essa estratégia por meio da participação ativa em instituições multilaterais e organizações internacionais, em ampla agenda. Mesmo a ideia de reforma da governança internacional, em propostas como a de alterações na formação e no funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem como base a atuação que privilegia as instituições, já que estas seriam, segundo a visão brasileira, reforçadas pelo ganho de legitimidade. Há convergência entre essa opção externa e a política de defesa, já que os documentos sobre o tema preveem a realização de missões de paz e o respeito às decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas como elementos centrais das decisões estratégicas locais (FONSECA JÚNIOR, 2011; DEFESA, 2020a; 2020b). As tensões geopolíticas podem fragilizar o arcabouço multilateral, devolvendo importância à dotação de poder relativo na interação entre os Estados ou consolidando diversas ordens regionais e/ou temáticas (FLOCKHART; KOROSTELEVA, 2022). Essa perspectiva exigiria a reestruturação dos conceitos orientadores da política externa brasileira e a adaptação de seus tomadores de decisão a novos parâmetros, considerando o potencial aumento da instabilidade em nível global.

A guerra na Ucrânia: abordagem brasileira inicial

Em novembro de 2021, os Estados Unidos anunciaram ter registrado o movimento de tropas russas próximas às fronteiras ucranianas, deflagrando discussões entre Washington, Moscou e Kiev, tendo como ponto central as negociações para a eventual adesão ucraniana à Organização do Tratado do Atlântico Norte (SEIBT, 2022). As tensões culminaram na invasão do território ucraniano em 21 de fevereiro de 2022 – desde então, o conflito deixou dezenas de milhares de vítimas², provocou a fuga em massa para países da vizinhança e se tornou ponto central da agenda internacional, em função tanto pelas hostilidades quanto por seus efeitos indiretos, como a pressão sobre os preços das *commodities*. (ELLERBECK, 2023). A possibilidade da expansão do guarda-chuva securitário dos Estados Unidos até a fronteira russa, a influência de Moscou sobre o espaço pós-soviético, o acesso russo ao Mar Negro e o fornecimento de energia para a Europa e a China são os temas geopolíticos diretamente afetados pelo enfrentamento (MASTERS, 2023).

Inicialmente, o Brasil adotou uma postura de não envolvimento com o tema. A questão não foi discutida pelos chanceleres russo e brasileiro em reunião realizada em Moscou (RELAÇÕES EXTERIORES, 2021). O presidente Jair Bolsonaro visitou oficialmente a Rússia a cinco dias do início da invasão, quando o quadro de hostilidade já era discutido entre lideranças internacionais, notadamente à luz das declarações do presidente estadunidense Joe Biden. Porém, o comunicado oficial sobre o encontro com o presidente Vladimir Putin dispõe somente do seguinte trecho: “Os Chefes de Estado expressaram preocupação com o aumento da instabilidade em diferentes partes do mundo, coincidindo na necessidade de que os conflitos sejam solucionados por meios pacíficos e pelo engajamento diplomático, em conformidade com o direito internacional, incluindo a Carta das Nações Unidas” (BRASIL, 2022a). Na mesma semana, o então embaixador brasileiro em Kiev, Norton Rapesta afirmou que não havia motivos para alarde em relação a um possível conflito, apontando a imprensa internacional como responsável pela tensão (EMBAIXADOR..., 2022).

A primeira manifestação oficial do governo brasileiro após o desencadeamento do conflito foi não tratar, a rigor, da violação do território ucraniano, mas da “situação criada em torno do status das autoproclamadas entidades estatais do Donetsk e do Luhansk” (BRASIL, 2022b). Na declaração de 21 de fevereiro de 2022, o representante brasileiro junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas externou preocupação com a situação e enfatizou a relevância do sistema de segurança coletiva. Houve ainda menção aos Acordos de Minsk e aos legítimos interesses de segurança de Rússia e Ucrânia, sublinhando a tradição de apoio à ordem liberal internacional mantida pela burocracia diplomática brasileira (BRASIL, 2022b). A declaração seguinte do Itamaraty reiterou esses elementos; mudou, porém, a conceituação do tema, que passou a ser de deflagração de operações militares pela Rússia contra alvos em território ucraniano (BRASIL, 2022c). Seguiram-se

² As estimativas acerca do tema variam consideravelmente. Até março de 2023, a Organização das Nações Unidas estima ao menos 8000 vítimas civis. O total de vítimas militares fica entre 65000 (dados de revisão independente) e 250000 (dados oficiais dos governos russo e ucraniano).

a essas reações o estabelecimento de meios emergenciais na Ucrânia, Moldávia e Eslováquia para o atendimento de brasileiros que desejavam sair do país, em 1 de março, e o manifesto de consternação pela grave situação humanitária na cidade de Bucha, em 6 de abril (BRASIL, 2022d; 2022e). A estabilização dos confrontos em meados de 2022 permitiu que o embaixador brasileiro retornasse a Kiev em julho, ainda que a embaixada houvesse permanecido em funcionamento na cidade (BRASIL, 2022f).

As declarações do presidente Jair Bolsonaro após o início da guerra se centraram em dois eixos: declarações sobre cadeias logísticas do agronegócio e o posicionamento sobre a paz – este, oscilante. Em abril, pouco após o início dos enfrentamentos, ele declarou que, em função de seu diálogo com o presidente russo, o comércio bilateral de fertilizantes ocorria normalmente; indicadores do período, contudo, indicavam queda de mais de 50% na importação brasileira do produto (BOLSONARO..., 2022). Em junho, após novo contato de alto nível, houve nova declaração de que o comércio bilateral seguiria inalterado (SOARES, 2022a). O tema também foi abordado em telefonema com o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelensky, em 18 de julho, ainda que a menção à questão do comércio global de alimentos tenha sido publicizada somente pelo mandatário ucraniano (MINAS, 2022).

Em relação a esse aspecto, é importante observar que a circulação naval de grãos e fertilizantes no Mar Negro já era protegida desde maio de 2022 por uma zona de exclusão naval russa. Em 22 de julho de 2022, a Iniciativa de Grãos do Mar Negro, que assegurou essa navegação, foi firmada por Ucrânia e Rússia, após mediação da ONU e do governo turco (UNITED NATIONS, 2022). Já a abordagem dos temas políticos passou por diferentes posições: o não posicionamento dos primeiros meses foi revertido no início de julho, quando Jair Bolsonaro declarou ter solução para o conflito, fazendo analogia à Guerra das Malvinas; não houve, contudo, qualquer esclarecimento sobre o significado da referência (MAGALHÃES, 2022). Na segunda quinzena de julho, logo após seu diálogo com Zelensky, Bolsonaro retomou a ênfase no distanciamento em relação ao conflito, afirmando ser “um problema de fora” (SOARES, 2022b). O posicionamento final de Bolsonaro em relação à questão ocorreu em setembro, em pronunciamento na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU): houve a defesa do respeito aos princípios do Direito Internacional, de um cessar-fogo imediato e de negociações entre as partes (BOLSONARO, 2022). Cabe salientar que o status de aliado extra-OTAN conferido pelos Estados Unidos ao Brasil em 2019, marco da tentativa de realinhamento da política externa proposta pelo governo Bolsonaro desde o início de sua gestão, não resultou em influência decisória na questão (STATE DEPARTMENT, 2021).

O governo Lula e a guerra na Ucrânia

O programa de governo registrado pela chapa Lula-Alckmin apresenta a inserção internacional do país como ferramenta para o desenvolvimento econômico, indicando, quanto à segurança, que o recorte regional da América do Sul seria mantido. Sem tratar diretamente de conflitos internacionais, a proposta deu ênfase na retomada da aproximação Sul-Sul, salientando algumas coalizões, dentre elas o BRICS (COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA, 2022).

Ao longo da campanha, poucas foram as referências públicas à guerra: além de indicar a pretensão de estabelecer diálogo com ambos os países envolvidos, houve um encontro de integrantes da campanha com representantes estrangeiros no Brasil, quando Lula salientou que o BRICS deveria se articular para encerrar o conflito (COLETTA, 2022; MAGALHÃES, 2022). Com efeito, a posição retoma um traço característico dos governos nos quais o Partido dos Trabalhadores ocupou a Presidência da República. O segundo governo Lula (2007 – 2010) esteve na criação do BRICS como uma coalizão de geometria variável, estruturada em torno da ideia de reforma da ordem internacional, com o objetivo de privilegiar atores do Sul Global. A formação, contando com Brasil, Rússia, Índia e China, ganhou relevância após a crise financeira de 2008 e a possibilidade por ela aberta de recentrar os países emergentes na governança global.

Os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), dando sequência à tendência, foram da consolidação do grupo como um dos eixos principais da política externa brasileira – não apenas houve a permanência da cúpula anual do bloco como

um dos pontos altos da agenda diplomática do Brasil, como também ocorreu o adensamento das relações políticas, econômicas e de cooperação no âmbito do bloco (CORNETET, 2014; STUENKEL, 2017). A relevância do BRICS para o terceiro governo Lula, para além dos elementos da plataforma de campanha, ficou evidente em medidas como a indicação da ex-presidente Dilma Rousseff para a presidência do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), órgão de governança financeira do agrupamento (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2023).

Desde seu início, o governo conta com os embaixadores Mauro Vieira e Celso Amorim nas condições de chanceler e assessor especial da presidência, respectivamente. Ambos são diplomatas de carreira e foram ministros das Relações Exteriores de governos anteriores do Partido dos Trabalhadores, sinalizando a tendência de associação entre preferências partidárias e institucionalidade burocrática na condução do tema. Com essas bases, a presidência Lula adotou posição de neutralidade e defesa dos princípios do direito internacional em relação ao conflito, defendendo o cessar-fogo imediato. Na extensão dos primeiros cem dias de governo, porém, houve a elaboração de uma atitude propositiva, na qual o Brasil se coloca como capaz de articular, junto de outros Estados, mediação para o conflito.

O distanciamento inicial do governo Lula em relação ao conflito ucraniano foi evidenciado pelos termos do diálogo sobre o assunto com contrapartes europeias. Apesar de contar com intensa agenda de contatos e visitas externas desde o início do mandato, Lula sinalizou, em janeiro, a hipótese de que poderiam faltar ao Brasil as credenciais para agir no conflito. Ademais, aventou-se que o novo governo teria desafios urgentes na economia e em relação a indicadores sociais, sendo estas as prioridades de atuação, em detrimento do cenário externo³ (CHADE, 2023a; 2023b). O posicionamento neutro, colocado em diálogos com lideranças europeias e consubstanciado pela recusa de revender armamento para a Alemanha – país que fornece *hardware* militar para a Ucrânia -, gerou atrito, dada a expectativa externa de maior proximidade entre o governo Lula e a posição do bloco euramericano na questão. No caso, houve encontro bilateral com o chanceler alemão, Olaf Scholz, e diálogo telefônico com o presidente francês, Emmanuel Macron. A relevância do diálogo e do atrito é ampliada pela parceria bilateral franco-brasileira na construção de submarinos nucleares, elementos centrais da estratégia brasileira de defesa. Importante observar que, a despeito da indisposição, o tema não serviu como ponto de veto ao diálogo entre o Brasil e países europeus em relação a outros temas da agenda (MELLO, 2023a; MURAKAWA; TRUFFI, 2023; SPIGARIOL; NICAS, 2023).

A principal iniciativa brasileira em relação ao caso até o momento ganhou corpo em fevereiro de 2023. Às vésperas da viagem oficial do presidente Lula aos Estados Unidos, veio a público a proposta de formação de um denominado ‘clube da paz’. A ideia, sustentada pelo presidente e membros do aparelho de execução da política externa, foi a de articular países não diretamente envolvidos no conflito, com diferentes graus de proximidade com Rússia e Ucrânia, para o exercício da mediação entre as partes (MELLO, 2023b; 2023c). A ideia foi vista como a primeira grande iniciativa extrarregional do governo Lula, seguindo a tendência de relançamento das bases da política externa brasileira, que já havia contado com iniciativas de reaproximação regional e reorientação em temas de direitos humanos (IGLESIAS, 2023; LIMA, 2023).

A ideia de mediação coletiva encontrou resistências por parte dos EUA. Seus termos não constaram do comunicado final da reunião bilateral, e, em fala posterior, um oficial estadunidense que atribuiu ao governo ucraniano a escolha dos meios para a solução do conflito (BIDEN..., 2023; U.S. MISSION IN BRAZIL, 2023). Poucos dias depois, com o objetivo de sinalizar sua disposição de agir pelo fim das hostilidades, o Brasil votou a favor da resolução A/ES-11/L.7 da AGNU, em 16 de fevereiro (UNGA, 2023). Foi o primeiro voto favorável do Brasil à retirada de forças russas do território ucraniano.

Há divisão burocrática de esforços em relação ao tema. O Itamaraty sustenta, em âmbito público, linha mais próxima à neutralidade estrita. Nas manifestações posteriores à votação na AGNU, o chanceler Mauro Vieira indicou a adesão brasileira a princípios básicos do Direito Internacional, como a solução pacífica de controvérsias. O discurso feito na reunião de ministros do G20, já em março, sem menções específicas a meios para a concretização da paz, exemplifica essa

³ Cabe observar que a perspectiva de maior atenção a temas internos, levantada pelo governo, foi reforçada pelos eventos de 8 de janeiro, quando grupos civis invadiram prédios governamentais em Brasília. As evidências levantadas mostram um hiato de posicionamentos e declarações sobre política externa de três semanas, contadas a partir do evento.

tendência (VIEIRA, 2023). Já a assessoria especial da presidência tem conduzido diálogos informais sobre a possibilidade de mediação coletiva: no final de março, o assessor especial da presidência Celso Amorim foi a Paris e Moscou para diálogos de alto nível com partes envolvidas no conflito, tendo como objetivo declarado averiguar a margem de manobra diplomática para a ação brasileira (RITTNER, 2023a; 2023b). No diálogo o chanceler russo, além das possibilidades de diálogo político coletivo sobre o conflito, Amorim retomou o tema do comércio de fertilizantes, sinalizando a relevância contínua da manutenção das cadeias produtivas para o Brasil.

Considerações finais

O posicionamento do governo Lula em relação ao conflito na Ucrânia está associado a um conjunto de elementos balizadores da geopolítica contemporânea, mediados por circunstâncias internas. Essa conclusão momentânea – status condicionado pela restrição relativa de evidências disponíveis nos primeiros cem dias da administração em tela –, se ampara nos conceitos geopolíticos adotados pela pesquisa. Outrossim, ela resulta da perspectiva de que as instituições de Estado e governo servem como variáveis intervenientes na elaboração da política externa, após processados os elementos internacionais.

Como peça central do posicionamento do terceiro governo Lula está a distância entre a massa eurásiana, região de conflito, e a América do Sul, espaço securitário adotado pelo Brasil em seu arcabouço institucional de defesa. Esse elemento central da lógica geopolítica mitiga riscos materiais ao país, ainda que haja atenção aos impactos sobre a infraestrutura de circulação material do espaço conflagrado e suas consequências para diferentes fluxos. Há, assim, ampla margem para ação discricionária, o que permite ao Brasil não se envolver ou adotar posição de neutralidade com baixo custo de segurança e político. Esse curso de ação, marcado no governo Bolsonaro e aparente nos momentos iniciais do governo Lula, pode ser retomado caso a proposta de mediação esboçada após fevereiro de 2023 imponha perdas potenciais, sejam elas materiais, em termos estratégicos ou econômicos, ou de reputação junto a aliados tradicionais. Ademais, sua adoção não obsta a ação junto às partes em conflito, ou em fóruns multilaterais, em favor da manutenção de fluxos comerciais, ponto de interesse saliente do governo brasileiro.

O engajamento brasileiro com a questão após março de 2023 por meio da proposta de mediação coletiva está associado à tentativa de manutenção da ordem internacional baseada em instituições. Nela, o Brasil recorre a uma formulação histórica do país como intermediador entre diferentes recortes do sistema internacional, coadunando tensões dentro da posição do país frente ao conflito. Por um lado, a articulação em favor de uma solução concertada reposiciona o governo Lula em relação ao governo anterior, cujas ações eram infensas à ordem liberal internacional. Com efeito, somente em março de 2023 o Brasil votou pela condenação multilateral do conflito, em posição próxima do bloco euro-estadunidense. Por outro, a articulação diplomática brasileira tem como base a possibilidade de diálogo que inclui a Rússia como parte legítima. Essa posição não aliena um parceiro tradicional e mantém coesão com outros posicionamentos do Sul Global, como os de China e Índia. Ao formar uma frente próxima à da formação do BRICS, a terceira presidência Lula indica a retomada de uma orientação adotada nos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores, segundo a qual essa coalizão funciona como elemento central da perspectiva de política externa da inserção internacional brasileira. Cabe a investigações posteriores, elaboradas em quadro de maior disponibilidade de evidências, analisar os resultados da posição adotada frente à hipótese de continuidade do conflito, assim como se deter sobre os processos decisórios que conduziram às decisões ora descritas.

Referências

BARBOSA, R. Mauro Vieira terá desafios dentro e fora do Itamaraty. **Folha**. 10 dez. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/12/experiente-mauro-vieira-tera-desafios-dentro-e-fora-do-itamaraty-no-governo-lula.shtml>. Acesso em: 7 fev. 2023.

BENNETT, A. Case Study Methods: Design, Use and Comparative Advantages. In: SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. (Eds.). **Models, Numbers, and Cases: methods for studying International Relations**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

BIDEN and Lula discuss democracy, climate change and the War in Ukraine during visit. **Le Monde**. 11 fev. 2023. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/united-states/article/2023/02/11/biden-and-lula-discuss-democracy-climate-change-and-the-war-in-ukraine-during-visit_6015242_133.html/. Acesso em: 17 jun. 2023.

BOLSONARO, J. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na “Abertura do Debate Geral da 7ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU”** — Biblioteca. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-do-debate-geral-da-7a-sessao-da-assembly-geral-das-nacoes-unidas-agnu>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BOLSONARO comemora vinda de fertilizante, importação cai 58%. **PODER360**. 27 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/bolsonaro-comemora-vinda-de-fertilizante-importacao-cai-58/>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BOYON, N. **One year in, global public opinion about the war in Ukraine has remained remarkably stable**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.ipsos.com/en/war-in-ukraine-january-2023>>. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. **Comunicado Conjunto do Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, e do Presidente da Federação da Rússia, Vladimir Putin**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-do-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-jair-messias-bolsonaro-e-do-presidente-da-federao-da-russia-vladimir-putin-1>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Nota à imprensa N. 2 – Situação na Ucrânia**. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania-1>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Nota à imprensa N. 3 – Situação na Ucrânia**. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania-2>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Nota à imprensa N. 3 – Abertura de postos de atendimento a brasileiros na Ucrânia e na Moldávia - 01 de março de 2022**. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/abertura-de-postos-de-atendimento-a-brasileiros-na-ucrania-e-na-moldavia>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Nota à imprensa N. 5 – Situação humanitária na Ucrânia**. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-imprensa_defeso_2022/situacao-humanitaria-na-ucrania>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Nota à imprensa N. 12 – Regresso do Embaixador do Brasil a Kiev**. 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-imprensa_defeso_2022/regresso-do-embaixador-do-brasil-a-kiev>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BROGGIO, C.; DROULERS, M. Agribusiness, a geopolitical issue in Brazil. **Herodote**, v. 181, n. 2, p. 91–105, 2021.

CARLOS França: “Não queremos apontar um culpa”o”. **Gazeta do Povo**. 28 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/república/breves/nao-queremos-apontar-um-culpado-e-so-sancoes-nao-resolvem-diz-carlos-franca/>>. Acesso em: 7 mar. 2023.

CARMONA, R. **The War in Ukraine: A Geopolitical Analysis**. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/en/artigo/46/the-war-in-ukraine-a-geopolitical-analysis>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CASARÕES, G. The evolution of foreign policy studies: four perspectives. In: AMES, B. (Ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. New York: Routledge, 2019.

CHADE, J. Guerra na Ucrânia: Lula sinaliza que conversará com Biden e Putin. **UOL**. 04 jan. 2023. 2023a. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/01/04/guerra-na-ucrania-lula-sinaliza-que-conversara-com-biden-e-putin.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

CHADE, J. Lula diz a Macron que Brasil quer fazer parte de esforço de paz na Ucrânia. **UOL**. 30 jan. 2023. 2023b. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/01/30/pressionado-por-ucrania-lula-diz-a-macron-que-sua-guerra-e-contra-pobreza.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

COLETTA, R. Lula diz a embaixadores que Brics deve atuar em solução para guerra e que Bolsonaro isola Brasil. **Folha**. 14 ago. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/08/lula-diz-a-embaixadores-que-brics-deve-atuar-em-solucao-para-guerra-e-que-bolsonaro-isola-brasil.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil**. 2022. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Pro-posta%20de%20governo.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

CORNETET, J. M. C. A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, 2014.

- COSTA, R. H. DA. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- COSTA, W. M. D. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial. **Confinis**, n. 25, 2015.
- COX, K. R. Territory, Scale, and Why Capitalism Matters. **Territory, Politics, Governance**, v. 1, n. 1, p. 46–61, 2013.
- DE GOEDE, M.; WESTERMEIER, C. Infrastructural Geopolitics. **International Studies Quarterly**, v. 66, n. 3, 2022.
- DEFESA, M. DA. **Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa**. 2012a.
- DEFESA, M. DA. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versao2012dolivroLBDNportuguescompactado.pdf>
- DEFESA, M. DA. **Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa**, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>
- DEFESA, M. DA. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodolivroemporgues2020.pdf
- DIJKINK, G. Geopolitical codes and popular representations. **GeoJournal**, v. 46, n. 4, p. 293–299, 1998.
- ELDEN, S. Why is the world divided territorially? In: ZEHFUSS, M.; EDKINS, J. (Eds.). **Global Politics**. 3. ed. London: Routledge, 2019.
- ELLERBECK, S. 1 year on: A timeline of the war in Ukraine. **World Economic Forum**. 23 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2023/02/ukraine-war-timeline-one-year/>>. Acesso em: 9 mar. 2023.
- EMBAIXADOR do Brasil na Ucrânia diz que situação no país é tranquila. **UOL**. 14 fev. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2022/02/14/entrevista-embaixador-do-brasil-na-ucrania-norton-de-andrade-mello-rapesta.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2023.
- FARRELL, H.; NEWMAN, A. L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. **International Security**, v. 44, n. 1, p. 42–79, 2019.
- FLINT, C. **Introduction to geopolitics**. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.
- FLOCKHART, T.; KOROSTEVA, E. A. War in Ukraine: Putin and the multi-order world. **Contemporary Security Policy**, v. 43, n. 3, p. 466–481, 2022.
- FONSECA JÚNIOR, G. Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, p. 15–32, 2011.
- GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721–746, 2012.
- GIRARD, C. Une analyse géopolitique de la guerre en Ukraine. **Revue Défense Nationale**, v. 851, n. 6, p. 127–135, 2022.
- IGLESIAS, S. Brazil's Lula Intensifies Diplomatic Push for Peace in Ukraine. **Time**. 23 fev. 2023. Disponível em: <<https://time.com/6258071/brazil-lula-ukraine-war/>>. Acesso em: 28 mar. 2023.
- IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.
- KELLY, P. **Classical geopolitics: a new analytical model**. Stanford, California: Stanford University Press, 2016.
- KLIEMAN, A. Introduction. In: **Great Powers and Geopolitics: International Affairs in a Rebalancing World**. New York: Springer International Publishing, p. 12–21, 2015.
- LACOSTE, Y. **La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre**. Paris: la Découverte, 2013.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.
- LULA renova protagonismo do Brasil na cúpula da Celac. **Deutsche Welle**. 25 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/lula-renova-protagonismo-do-brasil-na-c%C3%BApula-da-celac/a-64505287>>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- LECHNER, S. Why anarchy still matters for International Relations: On theories and things. **Journal of International Political Theory**, v. 13, n. 3, p. 341–359, 2017.
- LEVY, J. S. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. **Conflict Management and Peace Science**, v. 25, n. 1, p. 1–18, 2008.
- LIMA, M. R. S. DE. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI Revista**, v. 2, n. 5, 2023. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>>.

MAÇÃES, B. **Geopolitics for the end time: from the pandemic to the climate crisis**. London: Hurst & Company, 2021.

MAGALHÃES, L. Vou dar a Zelensky a solução para a guerra, diz Bolsonaro. **CNN Brasil**. 14 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/vou-dar-a-zelensky-a-solucao-para-a-guerra-diz-bolsonaro-a-cnn/>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MASTERS, J. Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia. **Council on Foreign Relations**. 2023 Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounder/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MEARSHEIMER, J. J. The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis. **The National Interest**. 23 jun. 2023. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

MELLO, P. C. França: Chanceler expressa apoio ao Brasil na OCDE. **Folha**. 07 fev. 2023. 2023a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/chanceler-da-franca-expressa-apoio-ao-brasil-na-ocde-mas-sinaliza-divergencias-sobre-russia.shtml>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MELLO, P. C. Lula vai apresentar a Biden ideia de “clube da paz”. **Folha**. 08 fev. 2023. 2023b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/lula-vai-apresentar-a-biden-ideia-de-clube-da-paz-para-ucrania-com-participacao-da-china.shtml>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MELLO, P. C. EUA têm ressalva a proposta de Lula para Guerra da Ucrânia. **Folha**. 10 fev. 2023. 2023c. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/02/eua-indicam-ressalvas-a-clube-da-paz-para-guerra-da-ucrania-proposto-por-lula.shtml>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MINAS, E. DE. Bolsonaro liga para Zelensky: “Eu sei como seria a solução na Ucrânia”. **Estado de Minas**. 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/07/18/interna_politica,1380940/bolsonaro-liga-para-zelensky-eu-sei-como-seria-a-solucao-na-ucrania.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MURAKAWA, F.; TRUFFI, R. Lula descarta venda de armas à Alemanha para uso na Ucrânia. **Valor Econômico**. 31 jan. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/01/31/lula-descarta-venda-de-armas-a-alemanha-para-uso-na-ucrania.ghml>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

OLIVEIRA, G. DE L. T. The geopolitics of Brazilian soybeans. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 2, p. 348–372, 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Ex-presidenta Dilma é oficializada presidenta do banco do Brics, com sede na China**. 2023. Disponível em: <<https://pt.org.br/ex-presidenta-dilma-e-oficializada-presidenta-do-banco-do-brics/>>. Acesso em: 13 maio. 2023.

PEREIRA, A. Geopolitical Losses and Gains from the Pathways of the Energy Transition in Brazil. In: PEYERL, D.; RELVA, S.; DA SILVA, V. (Eds.). **Energy Transition in Brazil**. The Latin American Studies Book Series. Cham: Springer Nature Switzerland, p. 37–56. 2023.

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do poder**. Brasília: Atica, 1993.

RELAÇÕES EXTERIORES. O Ministro Carlos França reuniu-se hoje com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia, Sergey Lavrov. O encontro contribuiu para fortalecer o #diálogo político-diplomático e a #cooperação BRRU em foros internacionais como #BRICS, #G20 e #ONU. @mfa_russia <https://t.co/Hs66VfDo5y>. **Twitter**, 30 nov. 2021. Disponível em: <<https://twitter.com/ItamaratyGovBr/status/1465772810710798339>>. Acesso em: 9 mar. 2023

RETAILLÉ, D. La signification géographique de l'État. **Géographes associés**, v. 1, n. 1, p. 109–115, 1995.

RIPSMAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W.; LOBELL, S. E. **Neoclassical realist theory of international politics**. New York: Oxford University Press, 2016.

RITTNER, D. Em missão discreta, Amorim vai a Moscou e a Paris tratar de guerra na Ucrânia. **CNN BRASIL**. 01 abr. 2023. 2023a. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-missao-discreta-amorim-vai-a-moscou-e-a-paris-tratar-de-guerra-na-ucrania/>>. Acesso em: 3 abr. 2023.

RITTNER, D. Amorim encontra Putin e diz que não há “solução mágica” para negociar paz na Ucrânia. **CNN BRASIL**. 03 abr. 2023. 2023b. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/amorim-encontra-putin-e-diz-que-nao-ha-solucao-magica-para-negociar-paz-na-ucrania/>>. Acesso em: 4 abr. 2023.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento [sic] único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SARAIVA, M. G. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 65, 2023.

SEIBT, S. Is the Ukrainian military really a David against the Russian Goliath? **France 24**. 20 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.france24.com/en/europe/20220120-is-the-ukrainian-military-really-a-david-against-the-russian-goliath>>. Acesso em: 9 mar. 2023.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, I. Bolsonaro se gaba de ter procurado Putin por fertilizantes antes de Biden. **Correio Braziliense**. 27 jun. 2022. 2022a. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/06/5018347-bolsonaro-se-gaba-de-ter-procurado-putin-por-fertilizantes-antes-de-biden.html>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SOARES, I. Bolsonaro sobre guerra na Ucrânia: “Não posso trazer problema de fora”. **Correio Braziliense**. 25 jul. 2022. 2022b. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/07/5024466-bolsonaro-sobre-guerra-na-ucrania-nao-posso-trazer-problema-de-fora.html>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SPIGARIOL, A.; NICAS, J. A Problem for Ukraine: Countries Like Brazil Won’t Sell It Arms. **The New York Times**, 12 abr. 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/04/12/world/americas/brazil-ukraine-weapons.html>. Acesso em: 15 abr. 2023.

STATE DEPARTMENT. Major Non-NATO Ally Status. **U.S. Department of State**. 20 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.state.gov/major-non-nato-ally-status/>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

STUENKEL, O. **BRICS e o futuro da ordem global**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

TOSHKOV, D. **Research design in political science**. London: Palgrave, 2020.

TRACHTENBERG, M. **The craft of international history: a guide to method**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

TUATHAIL, G. Ó.; AGNEW, J. Geopolitics and discourse. **Political Geography**, v. 11, n. 2, p. 190–204, mar. 1992.

UN General Assembly calls for immediate end to war in Ukraine. **UN News**. 23 fev. 2023. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2023/02/1133847>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

UNGA. **A/ES-11/L.7**, 16 fev. 2023. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/LTD/N23/048/58/PDF/N2304858.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 6 abr. 2023

UNITED NATIONS. **Beacon on the Black Sea**. 2023. Disponível em: <<https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

U.S. MISSION IN BRAZIL. **Joint Statement Following the Meeting Between President Biden and President Lula**. 2023. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/joint-statement-following-the-meeting-between-president-biden-and-president-lula/>>. Acesso em: 6 abr. 2023.

VEYNE, P. **Como Se Escreve a História - Foucault Revoluciona a História**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

VIEIRA, M. Participação do Ministro Mauro Vieira na reunião de Ministros de Relações Exteriores do G20 - Nova Délhi, Índia. **MRE**. 2 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-ministro-mauro-vieira-na-reuniao-de-ministros-de-relacoes-exteriores-do-g20-nova-delhi-india-2-3-2023>. Acesso em: 28 mar. 2023.

Funções de colaboração exercidas

Gabriel Fernandes Pimenta:

Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Rodrigo Corrêa Teixeira:

Conceituação; Curadoria de dados; Metodologia; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Política externa brasileira para os direitos humanos: o terceiro governo Lula da Silva

Brazilian foreign policy for human rights: the third government Lula da Silva

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133276>

Isadora Lima Resende
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil
isadoralresende@gmail.com  

Resumo

O objetivo do artigo é analisar como a política externa brasileira se posicionará em matéria de direitos humanos no novo governo Lula da Silva (2023-2026). Utiliza-se o arcabouço teórico de Análise de Política Externa, em que se entende que a política interna também é influenciadora da agenda de política exterior dos governos. Realiza-se uma pesquisa bibliográfica, de publicações oficiais do governo e de agências de notícias, partindo de uma abordagem qualitativa. O argumento é de que a mudança de governo representa também a mudança de posicionamentos no que toca a temática da política exterior brasileira para os direitos humanos. A saída de um governo que pautava esta agenda a partir de uma concepção conservadora e religiosa, tanto no âmbito interno, quanto no âmbito externo, representa a possibilidade de retomada de posição progressista e de entendimento do direito internacional no que toca a defesa dos direitos humanos. Ações já verificadas nos primeiros cem dias de governo são a saída do Consenso de Genebra e a volta ao Pacto das Migrações, apontando o rompimento de uma compreensão ultraconservadora de direitos humanos e em direção de uma política externa progressista para esta matéria.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Direitos Humanos; Governo Lula da Silva.

Abstract

The objective of the article is to analyze how Brazilian foreign policy will position itself on human rights issues in the new Lula da Silva government (2023-2026). It uses the theoretical framework of Foreign Policy Analysis, in which it is understood that internal policy also influences the foreign policy agenda of governments. It is carried out through bibliographical research, official government publications and news agencies, starting with a qualitative approach. The argument is that the change of government also represents a change of positions regarding the theme of Brazilian foreign policy on human rights. The departure of a government that guided this agenda from a conservative and religious conception, both internally and externally, represents the possibility of regaining a progressive position and an understanding of international law in the defense of human rights. Actions already seen in the first hundred days of government include departure of the Geneva Consensus and the return to the Migration Pact, pointing to the breaking of an ultra-conservative understanding of human rights and towards a progressive foreign policy in this area.

Keywords: Brazilian foreign policy; Human rights; Lula da Silva Government.

Recebido: 16 Junho 2023
Aceito: 03 Novembro 2023

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, pelo financiamento da pesquisa de doutorado.

Conflitos de interesse: A autora não reportou 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 Compartilhá-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 governo federal de Jair Bolsonaro (2019-2022) representou mudanças para a política brasileira em sua quase totalidade, e a atuação em política exterior não esteve fora dessa lógica. Com uma condução baseada no antiglobalismo, tradições diplomáticas foram abandonadas e, para os direitos humanos, o posicionamento interno e internacional do Brasil foi ressignificado. Tudo isso feito em favor de sua manutenção no poder, utilizando como método para atingir este objetivo a fidelização de uma base eleitoral conservadora e religiosa, em detrimento dos posicionamentos históricos que eram parte de uma perspectiva estratégica para o Brasil (LIMA; ALBUQUERQUE, 2022).

Nos governos anteriores a Bolsonaro, até 2016, a narrativa da política externa para os direitos humanos era construída a partir do processo de democratização, ou seja, seguia o princípio de prevalência dos direitos humanos, presente na Constituição Federal (MONTE; HERNANDEZ, 2021). Ao tomar o governo Bolsonaro como um ponto de inflexão, com o governo de Lula da Silva iniciado em 2023, tem-se o questionamento de quais serão a tônica e a importância dadas ao tema.

Nesse sentido, busca-se analisar elementos que permitam classificar um reposicionamento para os direitos humanos nos primeiros meses do governo Lula da Silva. A pergunta de partida do trabalho, portanto, é a seguinte: como a política externa brasileira se (re)posicionará em matéria de direitos humanos no novo governo Lula da Silva (2023-2026)? Argumenta-se que, para os direitos humanos, a prática será de retorno a ações e posicionamentos tradicionais e progressistas, a partir de movimentações que renunciem as práticas dos últimos quatro anos.

Com intento de responder à indagação, utiliza-se o método de pesquisa de revisão bibliográfica de maneira a compreender o ponto de inflexão que foi a política externa de Jair Bolsonaro para os direitos humanos, e como, nos primeiros meses do novo governo, se delineia a condução de política exterior. Para tanto, foi selecionada bibliografia especializada sobre o tema da política externa brasileira e sobre a condução da pauta dos direitos humanos pelo Estado brasileiro, para demonstrar a existência de uma inflexão e marcar o argumento de que o novo governo indica o retorno aos moldes tradicionais da política externa de direitos humanos. Por outro lado, realizou-se levantamento de informações por meio de publicações oficiais do governo e agências de notícias, a fim de fundamentar a análise dos fatos, dado que o trabalho tem como marco temporal os cem primeiros dias de governo¹.

O trabalho está dividido em duas seções, além desta introdução e considerações finais. Na primeira parte é apresentado o que se aponta como ponto de inflexão na tradicional diplomacia brasileira para os direitos humanos experimentada no governo Jair Bolsonaro. Na segunda parte são introduzidas as novas direções as quais o novo governo pretende conduzir a política externa brasileira. A análise do posicionamento que será dado aos direitos humanos na esfera internacional é feita a partir de casos concretos de decisões tomadas pelo governo durante os primeiros cem dias de governo. Por fim, nas considerações finais, entendemos que o Brasil deixará de pautar sua política em valores ultraconservadores da direita, alinhando-se à interpretação do direito internacional para os direitos humanos.

Período conservador nos direitos humanos

A política externa é, para Pinheiro (2010), um conjunto de diretrizes que fundamenta o comportamento exterior de um ator político, geralmente associado a um Estado e a seus interesses que, pressupõe-se, representam o todo que compõe este Estado. A política exterior é pensada por atores deste Estado e, por isso, tem duas características: a de política transversal e a de política pública. Sobre a primeira, Faria (2018) aponta que a atual política externa é horizontal, dado que

¹ Os documentos oficiais do novo governo eleito, os discursos dos ministros das Relações Exteriores e dos Direitos Humanos e Cidadania, além do Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental e as agências de notícias, sendo fontes secundárias, fundamentam a análise ao demonstrar que as ações do novo governo em matéria de direitos humanos deixaram de ser pautadas por uma ideologia conservadora e religiosa, mas sim pelo entendimento internacional do que são os direitos fundamentais dos direitos humanos. Buscou-se verificar os pontos em que, nos discursos e relatório, estivesse expressa a mudança de direção a ser dada pelo novo governo nesta matéria, ou seja, em que foram reconhecidos os retrocessos do governo anterior e assinaladas as mudanças que o governo Lula da Silva pretende realizar. Estes documentos foram selecionados com o intuito de demonstrar o que o novo governo eleito vocaliza em termos de política externa para os direitos humanos e as ações concretas realizadas neste sentido durante o período analisado. Lembramos que a análise de conjuntura realizada se refere aos 100 primeiros dias de governo, e por esta razão os dados e ações governamentais analisados são aqueles que indicam o retorno de uma política externa progressista para os direitos humanos até este momento.

o Ministério das Relações Exteriores (MRE) não é o único órgão de formulação e execução, mas também as agências do Executivo e de outros ministérios que possuem secretarias ou órgãos de relações internacionais. Sem exclusividade na formulação por parte do MRE, nota-se a multiplicação de atores e agendas de política externa, o que incita sua compreensão como política pública.

Mesmo com o entendimento de que a política externa do Brasil possui princípios e objetivos² que se mantêm inalterados ao longo dos anos, ainda que governos de bases ideológicas distintas tenham estado no poder (LIMA; HIRST, 2006), a política exterior de Jair Bolsonaro representou um ponto de inflexão em relação à tradição diplomática brasileira em diversos temas. Desde o período eleitoral, a política externa foi utilizada como instrumento de crítica aos governos petistas anteriores e alguns consensos da diplomacia brasileira foram questionados, a exemplo do engajamento em temas sociais e do meio ambiente. Durante o seu mandato, as temáticas de cunho religioso e comportamental conservadoras estiveram em voga para o tratamento de variados temas legislativos e internacionais (CASARÕES, 2019), o que é corroborado pela sua primeira escolha para ministro do MRE, Ernesto Araújo.

Entende-se a política externa neste período como conservadora ao saber, por exemplo, que o ministro do MRE entendia a condução da política exterior brasileira, até então, como uma política pautada pela ideologia petista-marxista (ARAÚJO, 2018). Para além disto, viu-se, neste governo, que a liberdade de imprensa esteve ameaçada, bem como a independência da justiça, o desenvolvimento do sistema educacional nacional, além de ameaças a grupos ativistas da sociedade civil, mudanças na atribuição de temas relacionados aos povos indígenas, e o enfraquecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MONTE; HERNANDEZ, 2021).

Na consecução de política exterior, o Brasil esteve isolado de seus vizinhos durante o este governo, bem como dos âmbitos multilaterais. Houve esvaziamento de agenda, não participação e falta de pagamento das cotas aos organismos internacionais. A visão isolacionista prejudicou a projeção internacional do Brasil em diversos temas da agenda global: no negacionismo em temas ambientais, nos esforços de combate à pandemia de Covid-19, na promoção de uma visão deturpada de direitos humanos, e no abandono de uma política voltada ao Sul Global. Neste mesmo sentido, esforços de integração política, comercial e de infraestrutura com o entorno regional brasileiro foram inexistentes, mais ainda, adotou-se uma postura oposta à integração: houve o desmonte da Unasul, a saída do Brasil da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e o desmantelamento do MERCOSUL enquanto uma união aduaneira (GABINETE DE TRANSIÇÃO, 2022).

Em uma toada de desmonte, neste período a política externa careceu de estratégia para a inserção do Brasil no mundo. Em matéria de direitos humanos, no entanto, pode-se dizer que havia uma estratégia, a qual visava a fidelização e acomodação dos interesses dos grupos pró-Bolsonaro. A forma conservadora e antiprogressista como o tema foi levado a cabo nos últimos quatro anos é prova disto e o posicionamento anti-gênero, que parte de uma visão de direitos humanos orientada pela religião, é exemplo. Em sentido que os ministérios eram conformados para a fidelização das bases, o então Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), atuante na matéria nacional e internacionalmente, defendia uma concepção tradicional do conceito de família e o repúdio e criminalização do aborto. Essa tônica foi adotada especialmente pela ministra que assumiu a pasta, a advogada e pastora evangélica Damares Alves.

Enquanto ministra, Alves foi capaz de limitar a política de direitos humanos, retroceder avanços e criar conflitos entre a burocracia e a comunidade de política pública nesta área (AVRITZER, 2021). O MMFDH se configurou, então, como espaço para as ações de consolidação do grupo neoconservador. Mesmo sendo parte da política brasileira há um longo período, foi sob Bolsonaro que o grupo evangélico estreitou seus laços e pôde ser parte, de forma orgânica, da institucionalidade do governo (MONTE; HERNANDEZ, 2021).

² Princípios como a não-intervenção, o pacifismo, a igualdade soberana das nações e o respeito ao direito internacional (SARAIVA, 2013).

Conformado como um ator doméstico e legislativo, o grupo evangélico que era parte do eleitorado de Bolsonaro foi capaz que transpor sua agenda de direitos humanos para a política externa. É nesse sentido que se entende a multiplicação de atores em política exterior, tal como dado pela APE, em que grupos da sociedade civil (aqui, os evangélicos) foram parte do processo decisório da pauta a ser defendida pelo MMFDH. Assim, a política para os direitos humanos foi incluída em uma abordagem conservadora do novo grupo no poder (SÁ E SILVA, 2020). Essa abordagem diferia da tradição brasileira tanto legislativamente, quanto diplomaticamente, quando o país passou a votar, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), de forma distinta de sua tradição em temas como gênero, ou em favor de Israel, marcando uma nova aliança com este país (BELÉM LOPES, 2021).

Desta forma, em política externa para os direitos humanos no governo Bolsonaro, o MRE não era o único ator formulando e executando políticas, ou representando o Brasil em fóruns internacionais. O MMFDH foi importante ator político no posicionamento internacional brasileiro ao vocalizar os princípios conservadores em fóruns como o CDH, sendo a ministra Damares a principal representante do Brasil, ou na assinatura do Consenso de Genebra³, em 2020, por exemplo. A natureza da política exterior levada a cabo pelo presidente permitia que a ministra executasse as proposições do eleitorado evangélico conservador de Bolsonaro (MONTE; HERNANDEZ, 2021).

A ativa atuação da ministra do MMFDH nas pautas de direitos humanos que extrapolavam o âmbito interno e estavam em acordo com a pauta evangélica baseou o posicionamento brasileiro nas pautas de gênero, migrações e de direitos indígenas, por exemplo. Isto é parte do processo de desencapsulamento das pautas de política externa, que extrapolam o MRE e chegam a outros ministérios e agências do Executivo (FARIA, 2018).

Destarte, as mudanças do discurso diplomático, somadas às novas alianças ultraconservadoras, foram base para o desmonte de políticas públicas domésticas e de posicionamentos internacionais que se referiam à igualdade de gênero, direitos sexuais reprodutivos e direito de minorias (GABINETE DE TRANSIÇÃO, 2022). O início de um novo governo Lula da Silva foi marcado como uma possibilidade de retorno às pautas tradicionais que respeitam os direitos dos povos, tanto nacionalmente, quanto na política exterior. A próxima seção abordará os caminhos já trilhados pelo governo em sentido de um “novo” posicionamento nessa matéria.

A política externa de Lula da Silva III para os direitos humanos

Lula da Silva foi eleito, em 2022, com um discurso contrário ao autoritarismo vivenciado nos quatro anos anteriores. Nesse sentido, o novo governo constituiu-se internamente como uma frente ampla com a inclusão de atores políticos de diferentes espectros ideológicos e representantes progressistas da sociedade civil, a fim de combater a extrema-direita ultraconservadora, ultranacionalista e antidemocrática (MILANI; IVES, 2023).

Ao analisar comparativamente três discursos do presidente eleito após o fim das eleições, Milani e Ives (2023) elencam e analisam as prioridades que aquele pretende conceder à política externa. A principal estratégia é a de uma política exterior que retorne aos procedimentos executados nos seus governos anteriores (2003-2010) e saia do lugar de pária que o governo Bolsonaro colocou o Brasil. Como exemplos de ações concretas que simbolizam este retorno, estão: o retorno do multilateralismo como instrumento diplomático; a retomada a integração regional, com a priorização da América Latina e América do Sul, e reativação dos fóruns regionais (UNASUL, MERCOSUL e CELAC); retorno da confiança de investimentos estrangeiros, do relacionamento com os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia em termos de comércio; a reivindicação para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e, um dos aspectos principais para o tema das relações exteriores, a importância do tema da crise climática, com a finalidade de proteger os biomas e a floresta amazônica (MILANI; IVES, 2023, p. 131; ALMEIDA, 2023). Assim, dada a conjuntura doméstica e internacional do início dos anos 2020, a agenda ambiental se mostra como prioritária no arcabouço externo do novo governo.

³ Os objetivos e participantes do Consenso de Genebra serão elucidados na seção seguinte.

Se, em seus dois primeiros mandatos, Lula da Silva procurou elevar o protagonismo do Brasil a partir do trabalho como mediador de conflitos internos em países do seu entorno geográfico, vide o comando da Minustah em 2004⁴, neste terceiro momento à presidência este protagonismo será buscado a partir do debate climático e da necessidade de proteção da Amazônia. O movimento é de legitimação do lugar do Brasil como ator diplomático relevante no tema ambiental global (MILANI; IVES, 2023).

Outra ênfase a ser dada por este governo é a temática dos direitos humanos, especialmente o que toca as questões de minorias, luta contra a pobreza, direitos reprodutivos e das mulheres, dos migrantes, entre outros. Tendo sofrido ataques negacionistas e passado por uma reinterpretação dos seus sentidos políticos durante o governo anterior, de acordo com Milani e Ives (2023), sob um governo progressista de esquerda esta temática deverá passar por reconfigurações significativas.

Nos primeiros mandatos de Lula da Silva a temática dos direitos humanos teve seu espaço na política externa. Fernández e Abílio (2023) apontam que diferentes atores não governamentais domésticos estiveram em diálogo com o Itamaraty, a presidência, o Ministério da Justiça, o Congresso e secretarias especiais com a finalidade de construir arranjos institucionais que viabilizassem uma política exterior preocupada com os direitos humanos. Neste sentido, em 2005 foi criado o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), contando com o objetivo de discutir posições internacionais a partir de coalizão entre entidades da sociedade civil e o governo, trazendo ponto de crítica sobre a transparência e participação dos processos de elaboração e execução de política externa para os direitos humanos.

No mandato que se inicia, entretanto, o discurso está acerca do que o novo governo pretende realizar dado o conservadorismo e a agenda de direita que estavam em voga anteriormente. É importante que se demonstre o que foi vocalizado nos discursos dos ministros dos direitos humanos e das relações exteriores. Sílvio Almeida, novo ministro do MDHC, apontou, em sua posse, que políticas relacionadas aos direitos humanos foram deliberadamente descontinuadas e orçamento da pasta ministerial bastante reduzido. À vista disso, a proposta do ministério é “reconstruir tudo aquilo que foi desmontado por este verdadeiro projeto de destruição nacional que chamávamos de governo anteriormente” (MDHC, 2023, s.p.).

Já Mauro Vieira, novo ministro do MRE, mencionou os direitos humanos em seu discurso de posse para reforçar o alinhamento da política externa com este, nos parâmetros da Constituição Federal e do direito internacional, buscando promover a igualdade de gênero, o combate à discriminação e à violência por motivos de orientação sexual e identidade de gênero, a promoção da igualdade racial, o combate ao racismo e a xenofobia e a defesa dos direitos dos povos indígenas (MRE, 2023b). Se nos discursos oficiais dos agentes governamentais percebe-se o compromisso com um retorno de uma agenda progressista da pauta, cabe elencar as ações concretas já realizadas pelo governo no sentido de viabilizar este retorno.

No último mandato do Brasil no CDH, de 2020-2022, as votações do país foram divergentes da sua tradição diplomática. Como exemplo, tem-se o posicionamento favorável a Israel em duas resoluções concernentes a territórios reivindicados pela Síria e governo palestino (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019). Se, no governo Bolsonaro, o Brasil saiu de sua tradição em posicionamentos, coube ao novo governo, na figura do ministro Sílvio Almeida, oficializar candidatura para um novo período de participação no Conselho (2024-2026), assegurando que a política de direitos humanos se configura como pedra angular da política brasileira. A importância da candidatura está na relevância para a Política Nacional de Direitos Humanos, como também na oportunidade de o Brasil exercer influência na comunidade internacional, especialmente no Sul Global, nesta matéria (MDHC, 2023). Com este movimento, o Brasil demonstra seu comprometimento com o CDH, com os tratados internacionais nesta matéria e com a Revisão Periódica Universal (RPU).⁵

⁴ Neste artigo não se intenta aprofundar na crítica sobre a condução da Minustah pelo governo brasileiro. No entanto, endentemos a importância da contextualização do caso, em que mesmo sendo considerada pelo governo à época como um sucesso, é alvo de duras críticas sobre a sua conduta em matéria de direitos humanos. Com grande extensão temporal, de 13 anos, a operação recebeu diversas denúncias de má conduta das tropas brasileiras, com casos de abuso sexual em troca de alimento, por exemplo, sem julgamento dos militares envolvidos (CHADE, 2017).

⁵ A Revisão Periódica Universal é um instrumento de avaliação dos direitos humanos nos Estados membros da ONU (MDHC, 2018).

Em fins de 2022, o Brasil passou pelo 4º Ciclo do Mecanismo de RPU, a sabatina que os países da Organização das Nações Unidas (ONU) enfrentam, quadrienalmente, e representa uma prestação de contas na área dos direitos humanos. Nesta sabatina os Estados-membros da ONU fazem recomendações ao país com base em documentos disponibilizados pelo próprio Estado sabatinado, pelos problemas apontados pela sociedade civil, e pelos relatórios de agências da ONU sobre os direitos humanos do país. 306 recomendações foram feitas pela RPU, das quais o atual governo acatou 304⁶, dentre elas recomendações a respeito das migrações e refúgio, proteção de grupos indígenas e quilombolas, políticas de gênero, enfrentamento da Covid-19, combate ao trabalho escravo e à tortura, entre outros (CONNECTAS, 2022).

Neste sentido, duas ações internacionais por parte do novo governo são sintomáticas para o entendimento de um retorno às tradições diplomáticas brasileiras em direitos humanos: a saída do Consenso de Genebra e a volta ao Pacto das Migrações. O primeiro foi assinado em 2020 conjuntamente pelos ministros Damara Alves e Ernesto Araújo, juntamente com cinco países: EUA, Egito, Hungria, Indonésia e Uganda, com o objetivo de “promover a saúde da mulher e reforçar o papel da família como unidade fundamental da sociedade” (BRASIL, 2020). Apesar deste objetivo, a declaração mostrou a face conservadora, religiosa e heteronormativa do conceito de família, e defensora da pauta antiaborto e “pró-vida” (CHADE, 2020). Já no primeiro mês de mandato o governo Lula da Silva atualizou o posicionamento neste fórum e anunciou sua saída do Consenso. De acordo com matéria publicada pelo MRE, o documento tem entendimento limitado dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher e do conceito de família, podendo comprometer a legislação nacional sobre o assunto, incluídos os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). Como alternativa à Declaração de Genebra, o governo entende que o Compromisso de Santiago e a Declaração do Panamá⁷ estão alinhados com a legislação brasileira e promove, de fato, a igualdade de gênero, o combate à violência e discriminação, e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres (MRE, 2023a).

A segunda ação já sinalizada pelo novo governo é a volta ao Pacto das Migrações. Assinado em dezembro de 2018 por 164 países, o Brasil o deixou no começo de 2019 sob alegação de ameaça à soberania nacional. O Pacto foi criado para reforçar a cooperação internacional sobre o gerenciamento da migração, a facilitação da regularização migratória, o fornecimento de serviços e a eliminação da discriminação ao migrante. O retorno do Brasil ao Pacto, na primeira semana do novo governo, significa o retorno do cumprimento dos compromissos com a migração, beneficiando também os 4 milhões de brasileiros no exterior, número maior do que a quantidade de migrantes vivendo no país. Corroborando que o Pacto não afeta a soberania brasileira, ele está de acordo com a Lei de Migração (13.445/17), a considerando como um direito do ser humano, não um tema de segurança nacional (CONNECTAS, 2023).

Conforme as palestras do Seminário Política Externa e Direitos Humanos, promovido pela Escola Nacional da Defensoria Pública da União (2023), o Brasil tem reorientado quase a totalidade de seus compromissos com os direitos humanos desde o início do governo de Lula da Silva. O país voltou a orientar suas diretrizes nas ações sobre migração, direitos indígenas, políticas de gênero, trabalho escravo, racismo, fortalecimento da democracia, clima e meio ambiente, tanto na política interna, quanto na política externa, para o que se entende internacionalmente como direitos fundamentais dos direitos humanos. Além de rever as orientações em relação às recomendações do relatório da RPU, o governo assumiu o compromisso de implementá-las. O Brasil participou da sessão do comitê contra a tortura da ONU, e confirmou proposta de cooperação técnica com o Paraguai que, dentre outros assuntos, envolve uma cooperação para os direitos humanos. Em sentido de reorientação da política de direitos humanos, a sociedade civil e os outros poderes, que não somente o Executivo, são estruturas capazes de discussão e participação na política.

Assim, ao voltar-se para a tradicional orientação de política externa para os direitos humanos, o novo governo pode direcionar ações para que o sistema internacional de direitos humanos tenha participação efetiva na vida das pessoas.

⁶ O período de análise foi o de 2019 a 2022. O Brasil rejeitou proposições de Egito e Rússia, que defendiam um conceito tradicional de família (CONNECTAS, 2022).

⁷ O Compromisso de Santiago foi criado durante a pandemia de Covid-19 como instrumento para a desigualdade de gênero, e a Declaração do Panamá procura construir pontes para um pacto social e econômico gerido por mulheres (ANDRADE, 2023).

Mesmo que em assuntos de política exterior o meio ambiente e o clima sejam as prioridades do novo governo, o retorno de uma política progressista é essencial para o abandono de ideias ultraconservadoras e de direita que nos últimos quatro anos estiveram à frente da atuação em direitos humanos.

Considerações finais

A eleição de um governo de direita representou reveses em toda a política doméstica e internacional do Brasil, entre os anos de 2019 e 2022. Na política externa para os direitos humanos a tônica foi a mesma. Entendendo a política exterior como uma política pública, vemos que, neste período, os representantes da sociedade e de governo com interesses na temática de direitos humanos estiveram concebendo e operando uma política externa conservadora.

Com discursos e práticas nacionalistas com grande fundo religioso, o país passou a defender uma agenda moral, conservadora e antiglobalista para os direitos de gênero, reprodutivos, de migração, na agenda climática, entre outros. Esse alinhamento com a tradição cristã conservadora veio do alto posto do Executivo, mas também executada nos postos ministeriais em que a retórica neoconservadora encontrou voz: o MRE e o MMFDH, não acidentalmente atores de política exterior que levaram a cabo um reposicionamento em matéria de direitos humanos que satisfazia a base eleitoral de Jair Bolsonaro.

Findado este governo, a eleição de Lula da Silva sinalizou a retomada de prioridades em política exterior, como o retorno ao multilateralismo com a volta da concertação regional (UNASUL, MERCOSUL e CELAC), e com o compromisso de pautar a agenda interna e externa de direitos humanos de acordo com o direito internacional. A saída do Consenso de Genebra e a volta ao Pacto das Migrações simbolizam o indício de retorno à normalidade do direito, bem como a indicação de reingresso no CDH e o aceite de implementar recomendações da RPU.

Desta forma, entende-se que o posicionamento do novo governo seja de reorientar os direitos humanos para os padrões historicamente seguidos, segundo a tradição diplomática brasileira, e orientar a política externa nesse mesmo sentido, para que tanto esta, quanto as políticas públicas do Estado brasileiro cumpram com o direito internacional para os direitos humanos. Assim, conseguir garantir os direitos dos povos indígenas, combatendo o racismo, buscando o fortalecimento da democracia e respeitando as políticas de migração e de gênero.

Tendo em vista que esta análise preliminar compreende os 100 primeiros dias do novo governo Lula da Silva, é importante pensar que este governo está em andamento e os movimentos aqui analisados são aqueles vocalizados por membros do governo, seja o ministro do MRE, ou o ministro do MDHC, bem como as ações concretas já realizadas e aqui elencadas durante este marco temporal. Para o futuro da pauta nos próximos anos de mandato, podemos entender que uma agenda progressista de direitos humanos deve ser a tônica, com atenção às questões climáticas e de proteção ambiental, em voga na política exterior deste governo, bem como os direitos referentes à proteção indígena, especialmente o processo de demarcação de suas terras e o fortalecimento da Funai (Fundação Nacional do Índio), além do combate ao racismo no país, verificado com as ações policiais letais contra a população negra, o combate à tortura e acesso à justiça a essa população.

Dado que no governo anterior esses aspectos ligados aos direitos humanos também sofreram com a condução conservadora, cabe a estudos futuros o acompanhamento desses pontos durante o terceiro mandato de Lula da Silva, para além dos temas de migração e refúgio e de direitos reprodutivos e das mulheres.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026. **CEBRI-Revista**. Ano 2, N. 5 (Jan-Mar), p. 58-78, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.03.58-78.pt>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ANDRADE, Tainá. Brasil sinaliza ingresso em pactos internacionais pelo direito das mulheres. **Correio Braziliense**. 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/01/5066747-brasil-sinaliza-ingresso-em-pactos-internacionais-pelo-direito-das-mulheres.html>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ARAÚJO, Ernesto. Mandato popular na política externa. **Gazeta do Povo**, 25 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetado-povo.com.br/opinio/artigos/mandatopopular-na-politica-externa-dz03voyxuwb3ds9rmOn696gh/>>. Acesso em: 16 out. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BELÉM LOPES, Dawisson. Dois anos de uma política externa rudimentar. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

Brasil anuncia retorno ao Pacto Global para Migração. **Conectas** – 05 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/brasil-anuncia-retorno-ao-pacto-global-para-migracao/>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

Brasil assina declaração sobre defesa do acesso das mulheres a promoção da saúde. **Serviços e Informações do Brasil** – 23 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/10/brasil-assina-declaracao-sobre-defesa-do-acesso-das-mulheres-a-promocao-da-saude>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

Brasil lança candidatura oficial ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania** – 02 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/brasil-lanca-candidatura-oficial-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

Brasil rompe tradição diplomática e vota a favor de Israel na ONU. **Folha de S. Paulo** - 22 de março de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/brasil-muda-tradicao-diplomatica-e-vota-a-favor-de-israel-na-onu.shtml>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamento Propio**, v. 24, p. 231-274, 2019. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/eleicoes.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2021.

CHADE, Jamil. Soldados brasileiros são acusados de abusos sexuais no Haiti, diz agência de notícias. **Estadão**, 17 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/internacional/soldados-brasileiros-sao-acusados-de-abusos-sexuais-no-haiti-diz-agencia-de-noticias/>>. Acesso em: 07 out. 2023.

CHADE, Jamil. Com islâmicos, Brasil tenta esvaziar resolução sobre direito das mulheres. **UOL**, São Paulo, 07 de julho de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/03/com-islamicos-brasil-tenta-esvaziar-resolucao-sobre-direito-das-mulheres.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

Desligamento do Brasil do Consenso de Genebra – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Saúde, do Ministério das Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Ministério das Relações Exteriores**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra>. Acesso em: 16 mar. 2023.

Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023b. **Ministério das Relações Exteriores**. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-contenido/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-dasrelacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-doembaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posseno-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da Política Externa Brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e avaliação. **Revista Tempo no Mundo**, v. 4, p. 65-94, 2018. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/2>>. Acesso em: 19 out. 2021.

FERNÁNDEZ, Marta; JÉSER ABÍLIO. Potencialidades e desafios do novo governo Lula à democratização da política externa brasileira. **CEBRI-Revista**. Ano 2, N. 5 (Jan-Mar), p. 96-126, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.ce-bri2023.05.03.05.96-126.pt>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Gabinete de Transição Governamental. Relatório final. 2023. Disponível em: <<https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>>. Acesso em: 18 maio 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista**. Ano 2, n. 5 (Jan-Mar), p. 79-95, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.04.79-95.pt>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. A foreign policy oriented toward personal interests: An analysis of Bolsonaro's approach to multilateralism. **Latin American Policy**, v. 13, p. 389–404, 2022. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lamp.12275>>. Acesso em: 9 maio 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21–40, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>>. Acesso em: 4 maio 2015.

MILANI, Carlos; IVES, Diogo. A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. **CEBRI-Revista**. Ano 2, N. 5 (Jan-Mar), p.127-146, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.ce-bri2023.05.03.06.127-146.pt>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MONTE, Déborah Silva do; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Human rights foreign policy under Bolsonaro: pleasing the conservative constituency. **Videre**, v. 13, n. 28 (set.-dez.), p. 89–123, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.15329>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889- 2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2010.

Revisão Periódica Universal da ONU: 10 pontos do relatório do Brasil sobre direitos humanos. **Conectas** – 09 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/revisao-periodica-universal-10-pontos-do-relatorio-do-brasil-sobre-direitos-humanos/>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/cooperacao-internacional/relatorios-internacionais-1/revisao-periodica-universal>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SÁ E SILVA, Michelle Moraes de. Once Upon a Time, a Human Rights Ally: The State and its Bureaucracy in Right-Wing Populist Brazil. **Human Rights Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 646–666, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1353/hrq.2020.0036>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira: especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**. Lisboa, v. 37, p. 63-78, mar. 2013. Disponível em: <https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri37/n37a06.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

SEMINÁRIO: POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS. **Escola Nacional da DPU**, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=njkDUS5T5no>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Silvio Almeida reverencia luta por memória, verdade e justiça em discurso de posse como ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania – Brasília, 3 de janeiro de 2023. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/silvio-almeida-reverencia-a-luta-por-memoria-verdade-e-justica-em-seu-discurso-de-posse-como-ministro-dos-direitos-humanos-e-da-cidadania>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

Funções de colaboração exercidas

Isadora Lima Resende:

Conceituação; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Lula da Silva, análise de política externa brasileira e relações internacionais da América Latina: a qualidade da democracia e o meio ambiente em perspectiva

Lula da Silva, Brazilian foreign policy analysis and international relations in Latin America: the quality of democracy and the environment in perspective

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133286>

Carlos Federico Domínguez Avila

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

carlos.dominguez.avila@gmail.com  

Hugo Rogelio Suppo

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

hugorogeliosuppo@mac.com  

Resumo

O artigo examina a conjuntura e o devir da política externa e da inserção internacional brasileira na macrorregião latino-americana, por ocasião do início do novo governo de Brasília, encabeçado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar as iniciativas sobre política regional apresentadas durante os cem primeiros dias do novo governo de Brasília, especialmente no que tange aos temas da promoção da democracia e de defesa do meio ambiente. Em termos teóricos, a pesquisa é pautada na influência do pluralismo e do neorrepblicanismo nas Relações Internacionais, com destaque para o conceito da paz democrática. Igualmente, é importante assinalar o diálogo com as teorias de alcance intermediário disponíveis para o estudo da inserção de potências regionais, com o ambientalismo global, e com as denominadas teorias não-ocidentais. Metodologicamente, trata-se de um ensaio de interpretação. O texto também se apoia na análise de política externa, formação de cenários prospectivos e na análise documental. As principais fontes utilizadas são documentos diplomáticos, hemerográficos e literatura especializada. Ainda que não isento de contradições e percalços, conclui-se que os resultados operativos observados nos primeiros meses são alentadores para as autoridades político-diplomáticas incumbidas de propor a revisão da agenda.

Palavras-chave: Brasil; América Latina; Análise de política externa; Regime político; Desenvolvimento sustentável.

Abstract

The article examines the conjuncture and future of Brazilian foreign policy and its international insertion in the Latin American macro-region, on the occasion of the beginning of the new government in Brasília, headed by President Luiz Inácio Lula da Silva. The general objective of the research proposes to analyze the initiatives on regional policy presented during the first hundred days of the new government in Brasília, especially regarding the topics of promoting democracy and defending the environment. In theoretical terms, the research accepts the influence of pluralism and neorepublicanism in International Relations, notably the concept of democratic peace. Likewise, it is important to point out the dialogue with the intermediate range theories available for the study of the insertion of regional powers, global environmentalism, as well as the so-called non-Western theories. Methodologically, this is an interpretation essay. The text is also based on the analysis of foreign policy, formation of prospective scenarios and document analysis. The main sources used are diplomatic documents, hemerographic archives and specialized literature. Although not exempt from contradictions and setbacks, it is concluded that the operational results observed in the first months seem to be encouraging for the political-diplomatic authorities responsible for proposing a review of the agenda.

Keywords: Brazil; Latin America; Foreign policy analysis; Political regime; Sustainable development.

Recebido: 16 Junho 2023
Aceito: 16 Novembro 2023

Carlos F. Domínguez Avila agradece a bolsa de pós-doutorado sênior concedida pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - Faperj. Os autores também agradecem os comentários de Patrícia Sunah de Negreiros Lopes, Aldira G. Duarte, Carlos E. Vidigal, Leonardo Granato e Virgílio Arraes.

Conflitos de interesse: Os autores 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 original 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

Na última década, a sociedade e o Estado brasileiro conviveram com um processo de erosão da democracia, conforme assinalou a maioria dos principais centros de estudos especializados na temática (V-DEM, 2023). Tal situação teve repercussões no tocante à formulação e implementação da política externa, em particular, e na inserção internacional regional e global. Sendo assim, a vitória eleitoral da frente ampla encabeçada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores) e Geraldo Alckmin (Partido Socialista Brasileiro) nas eleições gerais de outubro de 2022 representou, como mínimo, uma demonstração de vontade de mudança político-social e recomposição do regime democrático.

Sabe-se que no período pós-eleitoral (novembro e dezembro de 2022) houve de parte das autoridades eleitas um esforço para repensar as relações entre a sociedade e o Estado, bem como para ajustar as diferentes dimensões da política externa. Vale destacar que a chancelaria foi encomendada ao embaixador Mauro Vieira. Por sua vez, o ex-chanceler Celso Amorim foi nomeado como assessor especial da presidência da República para assuntos internacionais. Eis os principais homens de Estado – ou sistema de finalidade, nos dizeres de Duroselle (2000) – encarregados da gestão da agenda de política externa do novo governo de Brasília.

Nesse marco, o objetivo deste ensaio de interpretação é examinar a conjuntura e o devir das relações do Brasil com o conjunto dos países latino-americanos e caribenhos, principalmente em relação aos temas de promoção da democracia e defesa do meio ambiente, bem como propor cenários prospectivos com base na análise dos cem primeiros dias do novo período presidencial. A pergunta orientadora do texto é a seguinte: ao longo dos primeiros cem dias do novo governo de Brasília, quais foram as principais iniciativas impulsionadas na agenda de trabalho com a macrorregião latino-americana?

O argumento do artigo sustenta que no referido período houve um deliberado esforço político-diplomático brasileiro orientado para recompor as relações com os países vizinhos, sob uma perspectiva de paz, democracia, desenvolvimento, republicanismo e solidariedade, tanto em termos bilaterais, quanto multilaterais. Cumpre acrescentar que essa diligência tem amparo constitucional, nos seguintes termos: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, Constituição Federal, artigo 4º, parágrafo único, 1988). No meio desse esforço concentrado, os tópicos de promoção da democracia e proteção do meio ambiente assumiram uma relevância muito expressiva.

Em termos teóricos, o artigo assume a influência das teorias pluralista e neorrepublicana das relações internacionais – principalmente o conceito da paz democrática.¹ Também são importantes as teorias de alcance intermediário sobre a inserção de potências regionais, o ambientalismo global e as teorias não-ocidentais (KAUPPI; VIOTTI, 2019). No tocante ao embasamento metodológico, o texto adota o estilo de ensaio de interpretação². Ou seja, um ensaio alicerçado em evidência e inferências geradas a partir da análise de documentos, fatos e dados relativos à política externa brasileira observada ao longo do primeiro semestre de 2023. Também são importantes as experiências prévias no tocante à análise de política externa, formação de cenários prospectivos e pesquisa acadêmica sobre as relações internacionais da América Latina na contemporaneidade (RAMANZINI; FARIAS, 2021). Como unidades de análise e fontes de informação foram utilizados discursos de autoridades e documentos diplomáticos disponibilizados em redes, bem como fontes hemerográficas e literatura especializada. Todos eles afins a uma temática ainda em desenvolvimento (SUPPO, 2022).

¹ O conceito de paz democrática sugere que – historicamente – unidades políticas governadas por regimes de orientação democrática quase nunca travaram guerras entre si. Logo, eventuais conflitos geralmente são resolvidos pela via do compromisso, da construção de confiança e da negociação. Essa adversão às guerras muitas vezes é atribuída aos controles constitucionais, opinião pública, sociedade civil organizada e existência de acordos regionais de segurança. Sendo assim, para uma região como a latino-americana e caribenha é importante que o regime democrático seja enraizado, o populismo seja contido e o autoritarismo seja rejeitado.

² Sob o ponto de vista metodológico, a escolha pela alternativa do ensaio de interpretação, entendido como um texto de reflexão acadêmica acerca de problemas do tempo presente, se justifica pelo fato de serem aqui abordados acontecimentos ainda em desdobramento (análise de conjuntura). Sabe-se, em paralelo, que os autores do ensaio não têm uma visão retrospectiva completa, global ou definitiva dos eventos. Destarte, o artigo procura fazer um balanço parcial – principalmente na pauta da promoção da democracia e da defesa do meio ambiente –, bem como abrir o caminho para futuras reflexões sobre o desenvolvimento da política externa brasileira e das relações internacionais da América Latina, no marco do novo governo encabeçado pelo presidente Lula da Silva. Todavia, o texto se insere no enfoque das análises de política externa (RAMANZINI; FARIAS, 2021).

A estrutura interna do trabalho inclui, além desta Introdução, três partes principais, as considerações finais e as referências bibliográficas. Na parte intitulada “Regime político e inserção internacional: o imperativo democrático” delibera-se sobre a grande relevância que assumiu esse tema no caso brasileiro, especialmente após um grave processo de erosão da democracia observado nos últimos anos, que culminou nos dramáticos acontecimentos registrados no dia 8 de janeiro de 2023, em Brasília. Argumenta-se que a recomposição do regime político tem um importante impacto na formulação e implementação da política externa e inserção internacional. Algo comparável pondera-se na parte subsequente, cognominada de: “Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e inserção internacional: um desafio *interméstico*”. E na terceira parte, denominada: “Cenários prospectivos”, são projetados futuros possíveis, com base na análise dos principais acontecimentos ocorridos ao longo dos primeiros cem dias do novo governo.

Regime político e inserção internacional: o imperativo democrático

Promover a democracia, conter o populismo e resistir ao autoritarismo são desafios fundamentais no Brasil, no continente latino-americano e alhures. Os graves acontecimentos antidemocráticos do dia 8 de janeiro de 2023 em Brasília sugerem, entre outras questões, que a qualidade do regime político democrático brasileiro continua sendo ameaçada por atores político-sociais extremistas (CONGRESSO NACIONAL, 2023). Sendo assim, a defesa e promoção da democracia precisa ser assumida nos mais diversos cenários, até mesmo no tocante à política externa e inserção internacional, principalmente em um contexto global favorável à autocratização, conforme corroboram os principais analistas e centros de pesquisa sobre o assunto (LÜHRMANN; LINDBERG, 2019).

Com efeito, relatórios publicados recentemente pelo projeto Variedades da Democracia (V-DEM, 2023), Idea Internacional ou Latinobarómetro (2023), alertam que desde a irregular interrupção do mandato presidencial de Dilma Rousseff, em 2016, o Brasil convivia com uma situação de persistente erosão da democracia. *Mutatis mutandis*, a vitória eleitoral da oposição nas eleições gerais de outubro de 2022 representou muito mais que a autorização e legitimação de um novo governo. Tratou-se de um primeiro passo em favor da recomposição do regime democrático-representativo.

Em paralelo, sabe-se que o Brasil é uma das maiores democracias do planeta, com um censo de mais de 156 milhões de eleitores. Por conseguinte, o país é frequentemente considerado como a mais volumosa democracia da região latino-americana e caribenha, bem como uma das mais importantes do mundo todo. Concomitantemente, para além de suas implicações domésticas, é evidente que uma mudança de regime político no país (democratização-autocratização) transbordaria as suas fronteiras e provocaria impactos importantes na macrorregião, quer em termos bilaterais, quer em termos multilaterais, principalmente naqueles processos de integração, foros e mecanismos de consulta e concertação político-diplomática de alto nível que aceitam e respeitam a existência de cláusulas democráticas. Eis o caso do Mercado Comum do Sul, e em menor medida da Organização dos Estados Americanos, da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos e/ou da União de Nações Sul-americanas.

Mesmo reconhecendo que nem todas as teorias de relações internacionais coincidem nas prováveis correlações e afinidades eletivas entre regime político, política externa e inserção internacional – quer dizer, no tocante à convalidação do conceito da paz democrática. Ou que é muito complexa e tensa a vinculação entre os princípios da não-intervenção nos assuntos internos, de um lado, e da não-indiferença (dever ou direito de ingerência), de outro. Neste artigo aceita-se que a promoção do regime político democrático é uma diretriz de política externa e de inserção internacional, principalmente no tocante às relações do Brasil com os Estados vizinhos. Além disso, corrobora-se que na tarefa de promover a democracia no exterior participam tanto diplomatas quanto autoridades de alto nível político – inclusive em termos presidenciais.

A esse respeito, lembre-se que, mesmo não estando isenta de dificuldades e contradições, atualmente a América Latina é a terceira região mais democrática do mundo. Tomando como certas as informações contidas no mais recente relatório do projeto Variedades da Democracia (V-DEM, 2023), 19 de 25 Estados da região, que albergam por volta de 87%

da população total, apresentam governos de orientação democrática³. Ao mesmo tempo, independentemente das preferências ideológicas (direita, centro ou esquerda), a maioria dos atores político-sociais domésticos aceita e respeita as normas procedimentais e institucionais, bem como os valores cívico-republicanos, próprios do regime democrático.

Dito isso, é relevante acrescentar que antes, durante e após a posse de seu terceiro mandato presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva (2023b), bem como outras autoridades, manifestaram através de diferentes canais sua disposição de promover e defender a qualidade da democracia, tanto em termos domésticos, quanto em termos macrorregionais. Note-se que a recomposição da qualidade da democracia brasileira é uma tarefa bastante significativa e transcendente, principalmente após um período de erosão do regime, de des-democratização e mesmo de autocratização. Cumpre sublinhar que entre as tarefas mencionadas explicitamente pelo mandatário destacou-se a questão da luta contra a desinformação (*fake news*), o discurso de ódio, a segurança cibernética e assuntos conexos (LULA DA SILVA, 2022). Nesse mesmo sentido, foram muito importantes as audiências do chanceler Mauro Vieira (2023a; 2023b) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para esclarecer, deliberar e justificar perante representantes da cidadania, acerca das prioridades e opções do governo no assunto em questão.

No plano externo, é recomendável destacar que os resultados das eleições de outubro de 2022 e a posse do presidente Lula foram saudados e recebidos com satisfação por quase todos os atores do sistema internacional (BBC BRASIL, 2022). Inversamente, a ação antidemocrática de 8 de janeiro de 2023 foi condenada pelos mesmos atores, especialmente desde países latino-americanos e caribenhos. Sob uma perspectiva contrafactual, a fraudulenta reeleição do mandatário anterior ou uma antirrepublicana interrupção do mandato presidencial pela via de uma violenta abolição do Estado de Direito após os episódios de 8 de janeiro certamente teriam colocado o Brasil na categoria do autoritarismo eleitoral; isto é, um regime iliberal, híbrido e autocrático, com graves consequências domésticas, continentais e mesmo globais (VIEIRA, 2023a).

Em retrospectiva, durante os primeiros cem dias, o governo lulista foi compelido a colocar o tema da promoção e defesa da democracia em um lugar de destaque, até mesmo no tocante à formulação e implementação da política externa, bem como da inserção internacional brasileira, principalmente no contexto latino-americano. A questão da promoção e defesa do regime democrático no Brasil aparece de forma mais ou menos explícita em numerosos discursos e documentos presidenciais. Ponderações nessa linha podem ser corroboradas, por exemplo, no discurso de abertura da 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2023. Na ocasião, o presidente Lula da Silva (2023a) afirmou o seguinte:

Se hoje retorno na honrosa condição de presidente do Brasil, é graças à vitória da democracia em meu país. A democracia garantiu que superássemos o ódio, a desinformação e a opressão. A esperança, mais uma vez, venceu o medo. Nossa missão é unir o Brasil e reconstruir um país soberano, justo, sustentável, solidário, generoso e alegre. O Brasil está se reencontrando consigo mesmo, com nossa região [latino-americana], com o mundo e com o multilateralismo. Como não me canso de repetir, o Brasil está de volta. Nosso país está de volta para dar sua devida contribuição ao enfrentamento dos principais desafios globais.

Infere-se desse tipo de ponderações que abordar a diretriz da promoção da democracia com representantes de outros países com regimes políticos de igual índole – mesmo que em distintos estágios de desenvolvimento e desempenho – parece ser bem mais construtivo e favorável, quando comparado ao diálogo com representantes de países autocráticos, híbridos ou iliberais. A numerosa presença de mandatários e líderes políticos latino-americanos na posse do novo governo brasileiro, em 1º de janeiro de 2023, corrobora essa apreciação. Por falar nisso, sob um ponto de vista acadêmico, bem como do interesse nacional, é cada vez mais evidente que o Estado brasileiro poderia contribuir no desenvolvimento político-eleitoral e institucional de outros países da região, até mesmo no caso de nações com alto, médio ou baixo desempenho democrático (V-DEM, 2023).

³ Segundo o referido relatório de V-DEM (2023), para um total de 25 Estados latino-americanos e caribenhos, seis países não poderiam ser considerados como democracias – que liberais, quer eleitorais. Eis os casos de: El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Venezuela, Haiti e Cuba.

De todo modo, é plausível propor que a cooperação técnica bilateral ou multilateral oferecida pelo governo brasileiro – tanto pelo Ministério das Relações Exteriores, quanto por outras dependências do poder Executivo, ou mesmo por outros poderes da República – inclua tópicos diretamente relacionados ao aprimoramento dos regimes políticos em países vizinhos. Um bom exemplo é o caso da cooperação em material de gestão e justiça eleitoral, com foco na urna eletrônica brasileira. Algo semelhante poder-se-ia ponderar relativamente à luta conjunta contra o uso e abuso das redes sociais para divulgar desinformação, discurso de ódio e crimes cibernéticos conexos. Um posicionamento mais incisivo nessa matéria de parte de representantes diplomáticos brasileiros em certos organismos internacionais e mecanismos de consulta e concertação política de alto nível hemisféricos e globais também é alternativa a ser considerada como desdobramento natural das afinidades eletivas entre regime político, política externa e inserção internacional (BELÉM LOPES, 2023).

Concomitantemente, é admissível que organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidade acadêmica e partidos políticos brasileiros fortaleçam suas redes transnacionais e a interação com entidades semelhantes de países vizinhos com intuito de apoiar a consolidação, a defesa e promoção da democracia no conjunto da região. Evidentemente, esse tipo de ações vai para além da política externa do governo de Brasília. Com efeito, trata-se de iniciativas importantes sob a perspectiva da inserção internacional, do diálogo civilizacional e da cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul (BORGES, 2023).

Muito mais complexas e dificultosas se apresentam as eventuais contribuições no caso de países com governos de orientação autoritária, em processo de des-democratização e/ou em situação de erosão democrática. Sabe-se que em um mundo imperfeito e no contexto da denominada terceira onda de autocratização global, bem como sob o argumento da razão de Estado e do realismo/pragmatismo, muitas vezes é necessário manter relações políticas, econômicas e de segurança com governos de orientação autoritária, mesmo em nosso continente. Eis o cenário político-social presente em seis países supracitados (conferir nota de rodapé n. 3), além do dever do caso peruano após a turbulenta destituição do presidente Pedro Castillo, em dezembro de 2022⁴.

As relações do Brasil com a Venezuela de Nicolás Maduro, a Nicarágua de Daniel Ortega e Cuba de Miguel Díaz-Canel são particularmente complicadas e custosas para o governo de Lula da Silva, inclusive em termos de política doméstica, em virtude de algumas afinidades e convergências partidaristas, ideológicas e até pessoais. Para citar um único exemplo, Lula conhece o presidente Daniel Ortega desde julho de 1980, quando participou em Manágua das celebrações do primeiro aniversário do triunfo da revolução sandinista.

Desse modo, as relações do Brasil com o governo de Caracas são especialmente delicadas e transcendentais no tocante à promoção e defesa da democracia latino-americana, pelas suas repercussões bilaterais e multilaterais com um país fronteiriço e tradicionalmente amistoso. Ocorre que, no marco de um agudo processo de erosão da democracia, atualmente a Venezuela do presidente Maduro é considerada como um caso de autoritarismo eleitoral ou competitivo. Tratar-se-ia, aliás, do único governo de orientação autoritária na América do Sul. Após um longo período de distanciamento, tensões e divergências, a posse do governo de Lula oferece oportunidades e riscos no reerguimento e recomposição das relações entre as partes. Algo semelhante poder-se-ia ponderar no tocante às relações do Brasil com a Nicarágua, Cuba, El Salvador, Guatemala e o peculiar caso do Haiti (IORIS, 2023).

⁴ Em contraposição, é digno de assinalar que as cruciais eleições guatemaltecas de agosto de 2023, que resultaram no triunfo de Bernardo Arévalo, permitem conjecturar acerca de uma recomposição democrática nesse país do continente. Mesmo assim, em seu discurso perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente Lula da Silva (2023a) alertou o seguinte: “Na Guatemala, há o risco de um golpe, que impediria a posse do vencedor de eleições democráticas.” Alguns dias depois, em 2 de outubro, o Ministério das Relações Exteriores (2023a) emitiu nota à imprensa ainda mais direta, manifestando a preocupação do governo brasileiro “com as sucessivas perturbações que têm comprometido o normal andamento do processo de transição de poder na Guatemala”. Sendo assim, na parte resolutiva, informou-se o seguinte: “o governo brasileiro exorta as autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da Guatemala a atuarem em estrita observância de suas responsabilidades e esferas de competência, com vistas a fazerem cumprir a vontade popular, assegurando às autoridades eleitas as condições necessárias à posse e ao pleno exercício de seus mandatos sufragados nas urnas”.

Grosso modo, entende-se que o governo brasileiro poderia apoiar os esforços político-diplomáticos orientados a conseguir uma abertura e transição democrático-republicana naqueles países. Sabe-se que as realidades nacionais são diferenciadas, principalmente no tocante à legitimidade do Estado (Haiti), legitimidade do regime político (Cuba) ou legitimidade do sistema de partidos e das lideranças (Nicarágua, Venezuela, El Salvador, Guatemala). Em vista disso, a eventual promoção da democracia em cada um desses países deverá reconhecer suas respectivas peculiaridades, até mesmo no referente aos atores domésticos mais representativos nessas sociedades e Estados. Dessa forma, a contribuição de outros atores da comunidade internacional – principalmente dos vizinhos latino-americanos e caribenhos – será muito importante. Ao mesmo tempo, é necessário ter presente que favorecer uma recomposição democrática naqueles países não pode ser entendido como uma indevida, hostil e inamistosa intervenção nos seus respectivos assuntos internos, muito menos como a prolongação lógica de agendas de terceiras potências com interesses geopolíticos globais – em particular dos Estados Unidos ou de outras nações ocidentais (DOMÍNGUEZ, 2022).

Em síntese, ao mesmo tempo em que se retoma e prospera na agenda de recomposição democrática dentro do próprio Brasil, é aceitável plantear que, ao longo dos primeiros cem dias do novo governo e no futuro próximo, a diretriz da defesa e promoção da democracia seja gradualmente incorporada na formulação e implementação da política brasileira para o conjunto dos países latino-americanos e caribenhos. Haja vista o processo de erosão democrática observado ao menos desde 2016, que culminou nos lamentáveis acontecimentos do dia 8 de janeiro de 2023, bem como de evidência recentemente disponibilizada, infere-se que a defesa do regime político se apresenta como um imperativo incontornável para as autoridades e outras lideranças políticas, diplomáticas e sociais (VIEIRA, 2023b). Todavia, esse consenso em defesa do regime político gera importantes desdobramentos na inserção internacional brasileira, principalmente no contexto macrorregional latino-americano e caribenho.

Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e inserção internacional: um desafio *interméstico*

Se promover a democracia é desafio no campo do diálogo intrarregional, a mudança na condução da agenda ambiental é temática igualmente relevante na política externa e inserção internacional brasileira ao longo do terceiro mandato constitucional do presidente Lula da Silva. Sabe-se que as correlações entre meio ambiente e relações internacionais apresentam uma trajetória e continuidade de várias décadas, principalmente a partir da conferência de Estocolmo, em 1972. Recentemente, o assunto ganhou destaque no contexto das mudanças climáticas, transição energética, desmatamento de florestas tropicais, poluição, desertificação, ruptura de ecossistemas, perda de biodiversidade, uso político dos recursos naturais (água doce, alimentos) e outras tendências negativas semelhantes, que colocaram em dúvida as capacidades futuras de desenvolvimento da atividade humana no planeta e, por conseguinte, no continente latino-americano (PONTES, 2023).

Observe-se que, para além dos aspectos de ordem estritamente ecológica, a problemática ambiental apresenta desdobramentos multidimensionais, até no campo da saúde (pandemia da covid-19), da economia (desenvolvimento sustentável, economia verde), da sociedade (direitos humanos, povos originários), da política (movimento ambientalista, partidos verdes) ou da cultura (mudanças nos padrões de consumo). Em paralelo, é inegável que as mudanças climáticas também provocaram graves impactos no continente latino-americano, com destaque para processos de desertificação, aquecimento (efeito estufa), destruição de florestas e outros biomas, ou eventos meteorológicos adversos (furacões, enchentes) (BRAUN, 2023).

Todavia, o Brasil e outros países do continente abrigam importantíssimos ativos ambientais. Logo, sua participação ativa em organismos, foros e mecanismos de consulta e concertação de alto nível geralmente é apreciada. Tal situação também acontece no caso de países relativamente pequenos, como a Costa Rica, que conseguiram posicionar-se de forma bastante proativa, construtiva e destacada no assunto em questão, especialmente no marco das Conferências das Partes

da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas-COP, realizadas desde a cimeira sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, comumente denominada de Eco-92, no Rio de Janeiro.

Em contraste com o posicionamento do governo anterior, durante os primeiros cem dias do mandato lulista houve importantes ajustamentos na pauta ambiental doméstica e externa. Cumpre acrescentar que o tema ambiental se caracteriza, precisamente, pela sua natureza *interméstica*. Isto é, tanto internacional como doméstica. Por conseguinte, ainda na época da campanha eleitoral de 2022, a coalizão da frente ampla encabeçada por Lula e Alckmin procurou o apoio e respaldo de reconhecidas lideranças ambientalistas brasileiras, com destaque para Marina Silva, Sônia Guajajara ou o cacique Raoni Metuktire. Concomitantemente, ainda antes da posse, o presidente-eleito e alguns de seus futuros colaboradores foram convidados a participar na COP-27, no Egito. Na ocasião, os visitantes brasileiros colocaram perante a comunidade internacional algumas das principais pautas da agenda ambientalista brasileira em formação (GABINETE DE TRANSIÇÃO, 2022).

Para os fins do presente artigo é relevante assinalar que, sob uma perspectiva de política externa e inserção internacional, a temática ambiental pressupõe oportunidades, desafios e ameaças ao novo governo de Brasília, particularmente no tocante à gestão da floresta amazônica. Do lado das oportunidades, é importante destacar que frequentemente o Brasil é considerado como uma das principais potências hemisféricas e globais no assunto. Essa qualidade de potência ambiental lhe outorga grande visibilidade, prestígio e legitimidade, sobretudo com a presença de autoridades setoriais de alto perfil, encabeçadas pela ministra Marina Silva.

A credibilidade do novo posicionamento do governo brasileiro foi imediatamente reconhecida pela comunidade internacional, até mesmo com a reativação e ampliação do denominado Fundo Amazônico, a aprovação da candidatura para sediar a COP-30 na cidade de Belém (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023c), a predisposição a avançar na ratificação do denominado Acordo de Escazú, a decisão de sediar a denominada Cúpula da Amazônia (agosto), bem como a reativação do diálogo político de alto nível no contexto da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica-Otca (LIMA; DIAS, 2023). A esse respeito, em seu discurso perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente Lula da Silva (2023a) ponderou o seguinte:

Retomamos uma robusta e renovada agenda amazônica, com ações de fiscalização e combate a crimes ambientais. Ao longo dos últimos oito meses, o desmatamento na Amazônia brasileira já foi reduzido em 48%. O mundo inteiro sempre falou da Amazônia. Agora, a Amazônia está falando por si. Sediamos, há um mês, a Cúpula de Belém, no coração da Amazônia, e lançamos nova agenda de colaboração entre os países que fazem parte daquele bioma. Somos 50 milhões de sul-americanos amazônidas, cujo futuro depende da ação decisiva e coordenada dos países que detêm soberania sobre os territórios da região.

O assunto também foi levantado pelas autoridades brasileiras em outros contatos bilaterais e multilaterais, tanto presidenciais, quanto ministeriais. Por conseguinte, espera-se que no médio e longo prazo a mudança na condução da pauta ambiental possibilite a redução do desmatamento irregular, a proteção das populações (povos originários, ribeirinhos, quilombolas), a repressão de ilícitos (narcotráfico, biopirataria, garimpo ilegal), o estímulo ao desenvolvimento sustentável, a gestão de parques e reservas naturais, e outras ações semelhantes.

Entretanto, essa mesma pauta ambientalista do novo governo brasileiro encara desafios e ameaças bastante intensas. Longe de ser uma temática pacificada, bucólica ou laudatória, durante os primeiros cem dias do governo de Lula a agenda ambiental enfrentou resistências e alguma oposição, quer em termos domésticos, quer em termos da política internacional. No plano doméstico, a agenda ambientalista experimentou percalços principalmente no Congresso Nacional, em virtude do ceticismo de parlamentares vinculados ao agronegócio, ao extrativismo (madeireiros, grileiros, garimpeiros), à segurança nacional, ao negacionismo climático e às pautas de costumes (GABRIEL, 2023). Com apoio de outros atores oposicionistas, aquela aliança contrária à pauta ambientalista conseguiu impor no parlamento severas derrotas e restrições, inclusive de natureza orçamentária, administrativa e burocrática aos ministérios de Marina Silva (Meio Ambiente) e Sônia Guajajara (Povos Originários). Algo semelhante se pode afirmar em relação à tramitação de um projeto de lei

que instituiria um marco temporal para a demarcação de terras indígenas, considerado lesivo aos interesses de povos originários e do ambientalismo (NOGUEIRA, 2023; TEIXEIRA; MACHADO, 2023).

Em paralelo, foi possível identificar algumas contradições entre as denominadas alas ou equipes “desenvolvimentistas” e “ambientalistas” do próprio governo. Acontece que ala “desenvolvimentista” demanda de um esforço concentrado para dinamizar o crescimento econômico – até do setor agropecuário, extrativista e industrial –, mesmo que isso implique algum relaxamento das normas ambientais. Evidentemente, tal posicionamento é questionado pelas autoridades ambientalistas, ainda que isso, porventura, venha a atrasar o crescimento econômico do país. As divergências entre a empresa Petróleo Brasileiro-Petrobras e o Ministério de Meio Ambiente, com relação à possível exploração de hidrocarbonetos na foz do rio Amazonas é um dos principais exemplos desse debate interministerial (SOARES, 2023).

No campo internacional, a agenda ambiental do governo de Brasília enfrenta algumas limitações, mormente no campo do financiamento para a preservação das florestas tropicais e da transferência de tecnologia (Norte-Sul). Ocorre que na última década houve numerosos acordos internacionais orientados a financiar programas e projetos de desenvolvimento sustentável em países do Sul Global. Contudo, a transferência efetiva desses recursos ficou aquém do esperado, sobretudo no contexto da pandemia de covid-19 e mais recentemente da guerra da Rússia contra Ucrânia. Além disso, não é recomendável ignorar ou desdenhar do impacto do negacionismo climático presente em sociedades e Estados com diferentes estágios no desenvolvimento humano. Logo, esses recursos externos são importantes para complementar o igualmente relevante esforço de proteção ambiental nas nações em desenvolvimento.

Em suma, a evidência consultada tende a corroborar que durante os primeiros cem dias do novo governo do presidente Lula da Silva é possível identificar luzes e sombras no tocante à condução da agenda ambiental, quer em termos domésticos, quer em termos internacionais. Eis uma verdadeira temática *interméstica*, haja vista seus importantes encadeamentos no plano local, nacional, macrorregional (latino-americano e caribenho) e mesmo global. Sabe-se que o Brasil é uma das principais potências verdes do planeta. Tal qualificativo implica oportunidades, responsabilidades, presença, liderança, prestígio e poder (brando) no cenário internacional, especialmente em uma época de altas e crescentes dificuldades setoriais. Ao mesmo tempo, a sociedade e o Estado brasileiros são eventualmente questionados por certas limitações, insuficiências e dificuldades na promoção de um desenvolvimento sustentável mais inclusivo e efetivo (DW, 2023b). Certamente, o enfoque da nova administração federal é bem superior à política ambientalista do governo anterior. Mesmo assim, os desafios e tarefas – tanto domésticas como de inserção internacional – são bastante grandes, urgentes e imperativos (MODELLI, 2023).

Cenários prospectivos

No marco da análise de política externa, a formulação de cenários prospectivos – ou *strategic foresight* – é uma atividade acadêmica que consiste em identificar futuros possíveis com base em tendências emergentes de agentes, sinais precoces e antecipação de eventos. Tal atividade acadêmica visa projetar, explorar, fornecer insumos e contribuir para o assessoramento de autoridades. Além disso, procura contribuir para o planejamento estratégico, por meio da proposição de cenários alternativos, lógicos e diversos; sejam eles baseados em modelos altamente formalizados, sistêmicos ou intuitivos. Geralmente, na análise prospectiva são consideradas variáveis como o papel dos atores (visões, interesses, comportamentos, capacidades, atitudes) e seu cálculo estratégico (objetivos, meios e riscos), bem como a reflexão sobre as consequências das ações a ser empreendidas no futuro próximo ou distante. Consequentemente, um cenário prospectivo vem a ser uma narrativa que descreve possíveis futuros que os tomadores de decisão podem ter que enfrentar (SCHWARTZ, 2014).

Sabe-se que os principais passos para a construção de cenários prospectivos são os seguintes: determinação do foco dos cenários, identificação dos fatores-chave (hierarquização), qualificação da lógica institucional envolvida, inferência descritiva e causal-explicativa dos resultados e, eventualmente, planejamento estratégico (GODET, 1996). Obviamente,

o presente exercício de previsão é relativamente modesto, focado numa função cognitiva e essencialmente pedagógico. Ou seja, com o objetivo de promover ou provocar uma discussão mais aprofundada sobre o que está em jogo para os diferentes atores envolvidos no devir da política brasileira para a América Latina, desenvolvendo visões e tentando forjar uma consciência crítica.

Posto isso, é recomendável ter presente que tanto o observado nos primeiros cem dias do novo governo, quanto a trajetória pregressa do mandatário e de muitos de seus assessores, pressupõem necessariamente a existência de um processo de reformulação da política externa para o conjunto da região latino-americana – aliás, ainda em andamento no momento da escrita deste ensaio. Mesmo que possa recuperar certos elementos e diretrizes da experiência acumulada durante períodos presidenciais anteriores, é bastante claro e evidente que a atual liderança político-diplomática de Brasília está a repensar a sua inserção no entorno imediato, sobretudo após uma época de distanciamento, tensões, turbulência e controvérsias de natureza ideológica (VIEIRA, 2003a).

A considerável presença de lideranças latino-americanas na posse do novo presidente brasileiro, as visitas de Lula da Silva a países vizinhos – Argentina e Uruguai (janeiro de 2023), Colômbia (julho), Paraguai (agosto) e Cuba (setembro) –, a reincorporação do Brasil à Comunidade dos Países Latino-americanos e Caribenhos-Celac (janeiro), a realização de uma reunião de alto nível de governantes sul-americanos (maio), a toma de posse na presidência rotativa pró-tempore do Mercosul (julho), a concretização da denominada Cúpula da Amazônia (agosto), bem como a reativação das relações diplomáticas com Venezuela – prévia missão de Celso Amorim a Caracas (março) –, erigem-se em evidência de mudanças significativas no que tange ao problema-objeto deste ensaio (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023b).

Além disso, ao interior do próprio Ministério das Relações Exteriores foi estabelecida uma Secretaria de América Latina e Caribe, encomendada à embaixadora Gisela Maria Figueiredo Padovan. Ela é resultado da fusão de chefias que cuidavam separadamente das relações com a América do Sul, América Central, México e Caribe – situação que implicava algumas consequências geopolíticas. Acredita-se que essa nova Secretaria permitirá uma mais eficiente formulação e implementação de políticas para o conjunto da região em questão. Em outras palavras, trata-se dos alicerces de uma agenda de trabalho construtiva, identitária, solidária, republicana e transcendente, que vigorará ao menos pelo próximo triênio 2023-2025. Eis uma afortunada conjunção entre o sistema de causalidade (forças profundas) e o sistema de finalidade (homens de Estado), nos dizeres de autores como Jean-Baptiste Duroselle (2000).

No tocante aos eventuais desdobramentos da prioridade em favor da promoção do regime político democrático, as tendências apontam para um moderado otimismo, tanto em termos domésticos – isto é, dentro do próprio Brasil –, quanto em termos de inserção regional. Evidentemente, após a erosão da democracia observada até recentemente, a sociedade e o Estado brasileiro estão atualmente imersos em um delicado processo de renovação de suas instituições e valores democráticos. Falta muito trabalho para conseguir elevar a qualidade da democracia existente, passando de um desempenho médio para outro elevado, conforme observado em outros países do continente e do mundo.

De modo correlato, é provável que no futuro a política externa brasileira se engaje de forma mais intensa no reforço da credibilidade e efetividade das cláusulas democráticas que já existem em agrupamentos como o Mercosul, e em menor medida também na Unasul, Celac, Otca, ou OEA; além da Comunidade Ibero-americana ou da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Salvo melhor interpretação, seria desejável que as autoridades brasileiras procurassem elevar a densidade do diálogo político, da cooperação técnica, os vínculos econômicos e as relações culturais e sociais com os governos democráticos. Essas contribuições em favor do enraizamento e da resiliência democrática no continente certamente serão bem-vindas sob a perspectiva da não-indiferença, e não poderão ser consideradas como inamistosa ou hostil intromissão nos assuntos internos de outros Estados (VIEIRA, 2023b).

Já no que diz respeito a países com governos de orientação autoritária do continente, quando for recomendável, seria interessante evitar transparecer a percepção de benevolência, condescendência ou amparo. Mesmo reconhecendo-se a existência de razões de Estado e até razões de sistema internacional, ao menos no tocante ao relacionamento com países

da vizinhança poderiam ser apresentadas alternativas críveis para aberturas e transições político-sociais de orientação democrática. Em termos operativos, isso poderia traduzir-se em alguma iniciativa para sensibilizar os governos de Caracas e Manágua, principalmente, a reconquistar a senda pluralista, republicana e representativa em seus respectivos regimes políticos.

Concomitantemente, parece ser necessário continuar a monitorar e eventualmente pronunciar-se contra de lideranças, movimentos ou partidos extremistas, antidemocráticos e autocratizantes – sejam de direita ou de esquerda – eventualmente presentes em países latino-americanos. Trata-se de evitar uma reativação da onda de autocratização já observada em outras partes do planeta, principalmente no mundo afro-asiático e até em países ocidentais. Uma comunicação mais eficiente entre autoridades políticas, diplomatas, acadêmicos, sociedade civil e outros atores com vínculos e interesses nessas questões poderia ajudar muito no desenho de estratégias nacionais sobre o assunto (HAGGARD; KAUFMAN, 2021).

Em suma, tendo experimentado até recentemente um grave e perigoso processo de erosão do regime, pressupõe-se que, ao menos em termos macrorregionais, o atual governo brasileiro continuará colocando crescente atenção na defesa e promoção da democracia latino-americana e caribenha. O assunto é importante e algumas vezes polêmico, como foi observado por ocasião da recente reunião de presidentes da América do Sul, especialmente pelos afagos concedidos pelo mandatário brasileiro ao seu homólogo venezuelano. Tal situação derivou em pesadas críticas e altos custos políticos internos e externos ao presidente Lula (PRAZERES, 2023).

No que diz respeito ao devir da prioridade concedida ao tema ambiental na agenda da política externa e inserção internacional brasileira, os cenários prospectivos são menos claros ou mesmo conclusivos. Acontece que nessa temática, certamente relevante e incontornável, o enfoque do governo lulista enfrenta resistências domésticas muito poderosas, principalmente no parlamento (NOGUEIRA, 2023). Trata-se de uma situação que impede um posicionamento mais ambicioso ou desejável. Assim sendo, o cenário prospectivo mais plausível sugere um cauto otimismo ou mesmo uma situação de evolução inercial, com a manutenção das regularidades – positivas e problemáticas – observadas na última década. Porém sem um salto qualitativo verdadeiramente significativo (BBC BRASIL, 2023).

Nessa perspectiva, somente uma forte mobilização popular de atores internos e alguma colaboração da comunidade internacional teriam a capacidade de modificar a conjuntura atual e estimular uma verdadeira mudança na mentalidade exploratória e patrimonialista ainda vigente em certos estratos da classe dirigente e de poderosos grupos de interesse, principalmente na região amazônica e outros biomas semelhantes (LACERDA, 2023). Evidentemente, tal situação compromete bastante as reivindicações brasileiras e de outros países vizinhos em foros internacionais, além de atrasar a ratificação de acordos comerciais e de transferência de tecnologia – eis o caso específico do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (BRANDÃO, 2023; DW, 2023a). Por último, porém não menos importante, esse cenário resultará em imprevisíveis efeitos societais e mesmo civilizacionais no médio e longo prazo.

Considerações finais

A análise dos cem primeiros dias de um governo geralmente é importante para identificar as prioridades, os posicionamentos, as continuidades, mudanças e rupturas na agenda de trabalho e as diretrizes para o mandato. Evidentemente, esse período inicial de um governo também é relevante no tocante às iniciativas na área de política exterior e inserção internacional, mormente na região mais próxima ao Estado em questão. Para os fins do presente ensaio de interpretação, interessa auscultar os primeiros cem dias da política externa brasileira para a América Latina e seus eventuais desdobramentos em termos de cenários prospectivos, com foco nos temas da promoção do regime democrático e do meio ambiente. Entende-se que ambos os temas são de crucial relevância para a inserção brasileira no continente e no mundo na atualidade e nos próximos anos.

Com relação ao primeiro tema supracitado, até recentemente, a maioria dos principais centros de pesquisa especializados na questão da evolução dos regimes políticos e assuntos conexos consideravam, em publicações e relatórios altamente conceituados, que o Brasil atravessava por um processo de erosão da democracia. Alertava-se que, cedo ou tarde, essas tendências negativas poderiam acabar transformando o país em um regime autocrático, híbrido ou iliberal. Concomitantemente, resultados igualmente adversos se apresentavam no plano relativo às relações internacionais, com um crescente isolamento político-diplomático, econômico e estratégico do governo anterior. Destarte, para além de escolher os futuros governantes da nação, as eleições de outubro de 2022 se transformaram em um evento crítico, já que se deveria decidir – indiretamente – sobre o regime político. Nessa perspectiva, a eleição de Lula, Alckmin e a frente ampla de centro-esquerda representou um alívio e uma esperança, quer em termos domésticos, quer na maioria dos atores da comunidade internacional, principalmente naqueles com vínculos e interesses na região latino-americana e caribenha (MILANI; IVES, 2023).

Mesmo assim, os primeiros cem dias do novo governo de Brasília, em retrospectiva, foram bastante complexos, com máxima tensão durante os dramáticos fatos do dia 8 de janeiro de 2023, que muitos analistas consideraram como uma verdadeira tentativa de abolição violenta do Estado democrático, impulsionada por cidadãos que não aceitavam os resultados das urnas. Em outras palavras, tratou-se de uma tentativa de autocratização, pela via da insurreição e um eventual golpe cívico-militar-policial (CONGRESSO NACIONAL, 2023). Tudo isso sem esquecer os graves problemas econômicos, sociais, culturais e sanitários herdados do recente cenário pandêmico (CORREIA, 2023).

No tocante especificamente ao problema-objeto deste ensaio, nesse primeiro semestre do novo governo identificou-se um esforço político-diplomático orientado ao reestabelecimento do diálogo, da cooperação e da solidariedade intrarregional, tanto em termos bilaterais quanto multilaterais. Isto é, uma nova agenda de trabalho com o conjunto das sociedades e Estados latino-americanos. Essa agenda de trabalho foi aprimorada institucionalmente com o competente trabalho do chanceler Mauro Vieira (2023a), com as contribuições da embaixadora Gisela Maria Figueiredo Padovan – chefe da Secretaria de América Latina e Caribe – e do ex-ministro e assessor presidencial Celso Amorim. Todos eles diplomatas com longa trajetória e conhecimento da política externa brasileira e das relações internacionais da América Latina.

A análise das fontes consultadas corrobora que a promoção da democracia e a defesa do meio ambiente se erigiram em temas particularmente relevantes nessa agenda inicial de trabalho de política externa. De fato, ambos os assuntos tiveram repercussões domésticas e internacionais – daí que, na literatura acadêmica, sejam frequentemente considerados como temas *intermésticos*. Assim sendo, uma avaliação preliminar acerca dos resultados operativos alcançados em ambas as temáticas – promoção da democracia e defesa do meio ambiente – é positiva, sobretudo quando comparada à desalentadora situação herdada da gestão presidencial anterior (GONÇALVES, 2023).

Todavia, não é possível ignorar ou desdenhar de percalços, contradições, descompassos e críticas internas e externas em relação a determinadas declarações públicas do mandatário brasileiro. Com efeito, algumas declarações de Lula, principalmente em relação ao regime político venezuelano, consideradas benevolentes, contemporizadoras ou ingênuas em excesso, acabaram provocando altos custos políticos internos, bem como enérgicas reações de lideranças políticas estrangeiras – até mesmo dos governantes do Uruguai (direita), Chile (esquerda) e Guiana (social-democrático). Nesse caso, talvez seria mais proveitosa uma contribuição orientada a sensibilizar a elite política de Caracas e incentivar uma redemocratização daquele país vizinho e tradicionalmente amigo de Brasília (VIEIRA, 2023b).

Conclui-se, portanto, que durante os primeiros meses do terceiro mandato de Lula da Silva o Brasil esteve no meio de um importante processo de reorganização político-social e institucional. Sob o ponto de vista da análise de política externa, essa renovação societal é importante para reverter a erosão da democracia observada até recentemente. Além disso, ela incide na inserção internacional do país. Portanto, ainda que não isenta de contradições, claro-escuros e algumas críticas construtivas, não cabe dúvida de que o cenário prospectivo é positivo e mesmo alvissareiro, quer para as autoridades

político-diplomáticas de Brasília, quer para outros atores com vínculos e interesses na temática – e até mesmo para o conjunto dos povos e Estados latino-americanos.

Referências

- BBC BRASIL. As críticas de políticos e personalidades a derrotas do governo Lula em pautas ambientais. **BBC NEWS Brasil**. Londres, 25 mai. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cl52k9lv3nqo>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- BBC BRASIL. Lula eleito: líderes mundiais parabenizam petista por vitória na eleição. **BBC NEWS Brasil**. Londres, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63451626>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- BELÉM LOPES, D. A nova política externa brasileira. **Nexo Políticas Públicas**. São Paulo, 13 jun. 2023. Disponível em: <https://pp.nexo-jornal.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- BORGES, F. Da política externa da destruição ao retorno da integração. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, n. 191, 1 jun. 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- BRANDÃO, N. “UE espera resposta do Mercosul sobre compromisso ambiental”. **Deutsch Welle**. Berlim, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Governo Federal, 1998.
- BRAUN, J. Como destruição do Cerrado é ofuscada por ‘prioridade’ à Amazônia. **BBC NEWS Brasil**. Londres, 11 jun. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- CONGRESSO NACIONAL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023. Relatório Final. **Governo Federal**. Brasília, 17 de outubro de 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- CORRÊA, F. 100 dias de Lula 3: desafios até agora e que estão por vir. **Deutsche Welle**. Berlim, 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- DOMÍNGUEZ, C. Lula’s guayaberas and the recomposition of relations with the region. **Latinoamérica 21**. Madri, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- DUROSELLE, J. B. **Todo império perecerá: Teoria das relações internacionais**. Brasília: Edunb, 2000.
- DW. Lula recebe Von der Leyen e rebate novas demandas ambientais. **Deutsch Welle**. Berlim, 12 jun. 2023a. Disponível em: <https://www.dw.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- DW. Lula promete zerar desmatamento ilegal na Amazônia até 2030. **Deutsch Welle**. Berlim, 6 jun. 2023b. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- GABINETE DE TRANSIÇÃO. Brasil será exemplo para o mundo na questão climática, diz Alckmin em plenária do GT de Meio Ambiente. **Governo Federal**. Brasília, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- GABRIEL, J. Entenda o esvaziamento dos ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- GODET, M. **De la anticipación a la acción**. Bogotá: Alfaomega, 1996.
- GONÇALVES, M. Lula 3 busca equilíbrio entre novo cenário global e questões internas para avançar agenda de política externa. **O Globo**. Rio de Janeiro, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World**. Nova York: Cambridge University Press, 2021.
- IORIS, R. Dança diplomática de Lula não é novidade para o Brasil – o que mudou foi o mundo ao seu redor. **Interesse Nacional**. São Paulo, 29 mai. 2023. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- KAUPPI, M.; VIOTTI, P. **International Relations Theory**. 6a ed. Nova York: Rowman & Littlefield Publishers, 2019.
- LACERDA, L. ONGs pedem urgência e articulação política para plano contra desmatamento na Amazônia. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 5 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- LATINOBAROMETRO. **Informe 2023**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2023.
- LIMA, T.; DIAS, A. Brasil e a Cúpula da Amazônia: clima, combate à fome e a agroecologia. **Latinoamérica 21**. Madri, 17 mai. 2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

LÜHRMANN, A.; LINDBERG, S. A third wave of autocratization is here: what is new about it? **Democratization**. Londres, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do Debate Geral da 78ª Sessão da Assembleia Geral da ONU - Nova York, 19/9/2023. **Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 19 set. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br>. Acesso em: 10 nov. 2023.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional. **Gabinete da Transição**. Brasília, 1 jan. 2023b. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, na diplomacia. **Gabinete da Transição**. Brasília, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MILANI, C.; IVES, D. A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. **CEBRI-Revista**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 127-146, 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Garantia do processo de transição na Guatemala. Nota à Imprensa N. 425. **Governo Federal**. Brasília, 2 out. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Consenso de Brasília. Nota à Imprensa N. 217. **Governo Federal**. Brasília, 30 mai. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Organização da COP-30 no Brasil. Nota à Imprensa N. 207. **Governo Federal**. Brasília, 26 mai. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MODELLI, L. “Perda de água é alerta para as mudanças climáticas”. **Deutsch Welle**. Berlim, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com>. Acesso em: 10 nov. 2023.

NOGUEIRA, C. Câmara aprova marco temporal, em derrota para o governo Lula. **UOL**. São Paulo, 30 mai. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PONTES, N. Os desafios do novo governo Lula na área ambiental. **Deutsch Welle**. Berlim, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PRAZERES, L. As críticas de presidentes de esquerda e direita às falas de Lula sobre Venezuela. **BBC NEWS Brasil**. Londres, 30 mai. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RAMANZINI, H.; FARIAS, R. S. **Análise de Política Externa**. São Paulo: Contexto, 2021.

SCHWARTZ, P. **The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World**. Nova York: Currency, 2012.

SOARES, J. P. Marina Silva em rota de colisão com a Petrobras. **Deutsch Welle**. Berlim, 2 abr. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

SUPPO, H. Os desafios do Brasil diante das transformações globais. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v. XXIII, n. 3, p. 9-29, 2022.

TEIXEIRA, M.; MACHADO, R. Marina chama esvaziamento de ministério de ‘retrocesso’. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 5 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

V-DEM. **Democracy Report 2023**. Defiance in the Face of Autocratization. Gotemburgo: University of Gothenburg e V-Dem Institute, 2023.

VIEIRA, M. Participação do Ministro Mauro Vieira na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. **Governo Federal**. Brasília, 24 mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

VIEIRA, M. Apresentação inicial do Ministro Mauro Vieira em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal. **Governo Federal**. Brasília, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Funções de colaboração exercidas

Carlos Federico Domínguez Avila:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Hugo Rogelio Suppo:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III

A more strategic policy? Perspectives for Lula III's foreign policy

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133369>

Thales Carvalho

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil

thalesleo1@gmail.com  

Resumo

O artigo contribui para o debate sobre a política externa brasileira (PEB) no início do terceiro mandato de Lula da Silva, ao responder: em que medida podemos esperar mudanças na PEB durante o terceiro mandato de Lula? Para isso, recorro à teoria do Equilíbrio Pontuado, propondo que mudanças drásticas na política só devem ser esperadas caso o mandatário seja capaz de vencer batalhas políticas contra atores domésticos e internacionais. Considerando turbulências como a renovada competição entre grandes potências e as dificuldades nas relações com o legislativo, pode-se esperar que a política de Lula seja menos intensa do que em seus primeiros mandatos. Essa proposição é testada por meio de um estudo de caso utilizando dados qualitativos e quantitativos sobre a atuação brasileira durante os seis primeiros meses de governo. Os resultados mostram que agendas como a defesa dos direitos sociais, do meio ambiente, da integração regional, da cooperação Sul-Sul e de algum pragmatismo nas relações com as grandes potências já estão de volta. No entanto, o contexto atual limita a capacidade de ação do país, que deve escolher as pautas mais estratégicas para envidar seus principais recursos.

Palavras-chave: Política Externa; Equilíbrio pontuado; Lula.

Abstract

The article contributes to the debate on Brazilian Foreign Policy (BFP) at the beginning of Lula da Silva's third presidency by answering: To what extent should we expect changes in the BFP in Lula's first term? I rely on the Punctuated Equilibrium Theory by proposing that sharp policy changes are only expected if the new president proves able to win political battles against domestic and international actors. As a result, existing turbulences, such as the renewed great power competition and hard relations with the legislative branch, may lead Lula's policy to be less intense than in his first presidencies. I test this proposition using a case study by relying on qualitative and quantitative data on Brazilian action during the first six months of this administration. Results show that agendas such as social rights, the environment, regional integration, South-South cooperation, and some degree of pragmatism in the relations with great powers are back. However, the current context limits the country's room for action. As a result, the government now needs to choose the most strategic issues to spend its resources.

Keywords: Foreign Policy; Punctuated equilibrium; Lula da Silva.

Recebido: 20 Junho 2023

Aceito: 15 Novembro 2023

O autor agradece a Vinicius Santos, Yulieth Martínez e aos dois pareceristas anônimos pelos importantes comentários que permitiram a melhoria do argumento proposto.



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-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 Brasil está de volta”, disse o então presidente-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso na 27ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas (COP-27). Durante o governo de seu antecessor, Jair Bolsonaro, o que se viu na política externa brasileira (PEB) foi um alinhamento automático aos Estados Unidos (EUA) de Donald Trump, junto a uma postura moralmente conservadora e um desengajamento em agendas ambientais, em relação à sua própria região e a países outrora parceiros, como os africanos (GUIMARÃES; SILVA, 2021; BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022). Rompia, assim, com as bases da PEB durante a Nova República, como a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, a cooperação com o Sul Global, a liderança nas iniciativas de integração regional e o pragmatismo nas relações com as grandes potências (MALAMUD, 2011a; RICUPERO, 2017). Uma retomada dessas bases já foi iniciada e parece ser o caminho mais intuitivo para a PEB nos próximos anos (SCHENONI; CARVALHO, 2022; SOARES DE LIMA, 2023), fazendo do bolsonarismo um ponto fora da curva na história recente brasileira.

No entanto, nuances podem existir nesse retorno. Por exemplo, a proatividade em relação à região pode se dar através do foco na integração econômica do Cone Sul, como visto sob Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC), ou em uma integração mais ampla em área geográfica e escopo, como ocorrido sob Lula da Silva e Dilma Rousseff (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CASARÕES, 2014; RICUPERO, 2017). Outro exemplo nos é dado pela agenda de direitos humanos, que pode enfatizar a defesa da democracia – como visto em Collor e FHC – ou de direitos sociais – como visto nos governos Lula e Rousseff (BELÉM LOPES; FARIA, 2016; ZANELLA; MATEUS ROBBI, 2022). De modo geral, o país pode adotar uma atuação participativa nos debates internacionais, como visto sob Collor e FHC, ou propositiva, na busca pela reforma de estruturas de governança internacional, como sob Lula e Rousseff (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido, enquanto a ideia de que “o Brasil está de volta” parece amplamente aceita, cabe-nos perguntar: qual? O Brasil de hoje é diferente daquele dos primeiros mandatos de Lula. A atual polarização política é apenas um traço que contrasta com um presidente outrora com ampla maioria parlamentar e aprovação popular (SCHENONI; CARVALHO, 2022). No nível internacional, a unipolaridade do início dos anos 2000 deu lugar à renovada disputa entre grandes potências, exigindo do Brasil uma nova estratégia de inserção internacional (SCHENONI; LEIVA, 2021). Há, nesse sentido, motivos para pensarmos que o Brasil de Lula III será diferente de Lula II, considerando que uma política externa super expansiva (SCHENONI *et al.*, 2022) parecer ter hoje mais empecilhos para ser implementada.

O objetivo deste artigo é o de contribuir para esse debate, propondo uma resposta à pergunta: em que medida podemos esperar mudanças na PEB durante o terceiro mandato de Lula? Para isso, considerando o entendimento da política externa brasileira como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; FARIA, 2021), recorro a um aporte teórico do campo das políticas públicas – a teoria do “equilíbrio pontuado” – para compreender os potenciais e limites dessas mudanças. De forma resumida, o argumento é o de que mudanças bruscas na política externa deixada pelo governo Bolsonaro só tendem a ocorrer na medida em que Lula consiga vencer batalhas contra atores políticos nacionais e internacionais. Múltiplos atores podem emergir nesse contexto visando a bloquear ou amenizar essas mudanças, como o Congresso Nacional, grupos de interesse e as grandes potências.

Para mensurar a intensidade das mudanças na PEB durante o terceiro mandato de Lula, proponho uma tipologia com indicadores objetivos em torno de cinco eixos: direitos humanos, meio ambiente, relações sul-sul, integração regional e relações com as grandes potências. Essa escolha se deu pois essas são as pautas que mais sofreram alterações durante o governo Bolsonaro (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2023), tornando possível observar e mensurar as alterações adotadas pelo atual governo. Com base na PEB implementada por governos anteriores, são propostos três níveis de intensidade para essas mudanças: o primeiro representa uma mudança brusca, mas de intensidade menor, com a implementação

de uma política mais participativa, próxima à praticada por ex-presidentes como Fernando Collor e FHC. O terceiro representa uma mudança mais intensa em relação à PEB de Bolsonaro, com o retorno da política ativa implementada nos governos Lula e Rousseff. Proponho, também, um nível intermediário, que combina elementos do primeiro e do terceiro nível.

Com base nessa tipologia, na busca por evidências que corroborem as expectativas teóricas, recorro a um estudo de caso do governo Lula III. De forma específica, são analisados os seis primeiros meses do atual governo, considerando essa uma conjuntura crítica (CAPOCCIA, 2018) para a análise e discussão dos prospectos para sua política externa, em que o governo pôde introduzir seus principais contrapontos em relação à gestão anterior. A escolha por um estudo de caso se deu na busca por compreender, através de uma análise qualitativa, a qual dos três níveis da tipologia proposta (BENNETT; ELMAN, 2007) sua política externa mais se aproxima. Para isso, foram utilizados dados obtidos por meio de notícias¹ tratadas através da análise documental, junto a dados quantitativos, analisados por meio de estatística descritiva, para se compreender o quão diferente foi a política externa do início atual governo em relação ao governo anterior.

Os achados sugerem que o Brasil já está retomando as agendas anteriores nesses cinco eixos. Isso porque o desejo do presidente encontrou mecanismos institucionais para se tornar realidade e, em alguns casos, apoio de atores domésticos e internacionais. No entanto, não se deve esperar a mesma intensidade dos governos anteriores de Lula e Dilma – ou seja, o nível 3 proposto. O mandatário já enfrenta, por exemplo, dificuldades para vencer batalhas políticas domésticas e/ou internacionais para implementar iniciativas como uma agenda de integração regional nos moldes da antiga União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Tende, ainda, a não obter recursos suficientes para uma ampla agenda de cooperação sul-sul e a ação como *paymaster* de processos de integração regional, para mencionar alguns exemplos. O resultado é uma política que precisa ser mais estratégica, otimizando os recursos empregados – agora mais escassos do que na primeira passagem de Lula pela presidência – na busca por alcançar seus objetivos, se aproximando do segundo nível da tipologia proposta.

Ao realizar o debate mencionado, este artigo traz pelo menos três contribuições para a literatura sobre política externa brasileira. A primeira, de natureza teórica, visa a avançar no uso de teorias do campo das políticas públicas para o entendimento da PEB. A segunda, de natureza empírica, visa discutir o que tem sido implementado nos seis primeiros meses do governo Lula III. Em terceiro lugar, o artigo faz um esforço de entender os limites para a PEB no atual governo, propondo eventuais cenários a partir da combinação entre a teoria e o que foi implementado nesses primeiros seis meses. Cabe destacar que a análise presente nesse artigo foi feita considerando o contexto dos primeiros seis meses de governo e que alterações como uma ascensão (ou declínio) no campo econômico tendem a mudar esses prospectos, alterando a capacidade de Lula de vencer batalhas domésticas nos próximos anos.

Na construção do argumento proposto, o artigo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, apresento a teoria do equilíbrio pontuado, discuto como ela provê insumos para compreendermos o que esperar da PEB de Lula III e apresento as hipóteses, junto a um modelo com os níveis de intensidade que as mudanças propostas podem assumir. Em seguida, discuto os pontos em que as mudanças já ocorreram em relação ao governo anterior. Feito isso, analiso os limites que já emergiram para essas mudanças, por meio da contestação por parte de atores domésticos e internacionais. Aproveito para discutir por que não se pode esperar uma política similar àquela implementada por Lula em seus primeiros mandatos – ou seja, porque não se pode esperar uma mudança de nível 3. Por fim, apresento as considerações finais.

O equilíbrio pontuado e a política externa brasileira

O passo inicial para a construção do modelo analítico utilizado neste artigo consiste no entendimento da política externa como uma política pública, implementada majoritariamente fora das fronteiras estatais, fruto de debates e emba-

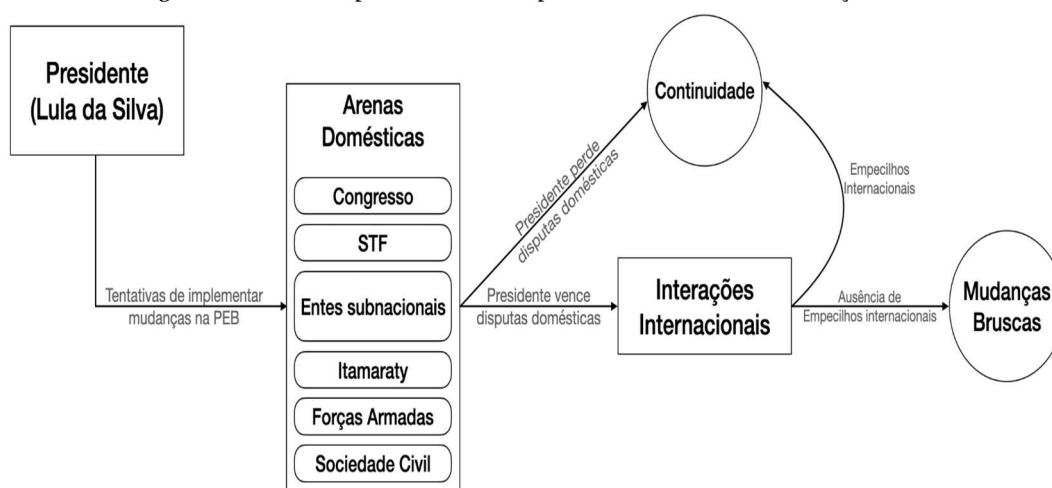
¹ Devido a questões de espaço, as notícias utilizadas como evidências no presente artigo foram devidamente listadas em um arquivo suplementar, compartilhado junto ao artigo.

tes entre múltiplos atores como presidentes, burocratas, legisladores, entre outros (FARIA, 2008; 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013; SARAIVA, 2022). Me utilizo, então, de um instrumento analítico do campo das políticas públicas – a teoria do equilíbrio pontuado – para analisar mudanças na referida política. Segundo a teoria, políticas públicas tendem a se manter estáveis ou receber mudanças incrementais na maior parte do tempo porque as burocracias responsáveis tendem a buscar sua inércia. Mudanças mais drásticas – como uma revogação da política externa bolsonarista – só tendem a ocorrer se atendidas algumas condições (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; BAUMGARTNER; JONES, 2009).

Primeiro, deve haver a politização de alguma temática – ou seja, o tema deve ganhar saliência, recebendo a atenção de atores que tragam diferentes pontos de vista ao processo de debate e formulação das políticas a ele relacionadas. Para que o processo continue, o grupo que defende mudanças drásticas deve ser capaz de vencer o grupo que defende sua inércia, por vias como mecanismos institucionais e o voto popular. Essas vitórias tendem a não ser fáceis, considerando as assimetrias de informação e o papel de burocracias estatais na busca pela manutenção do *status quo* vigente. Caso elas aconteçam, mudanças buscas tendem a ser implementadas nessas políticas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; BAUMGARTNER; JONES, 2009).

O modelo foi adaptado por Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022) para o estudo da PEB. Para além de um maior detalhamento sobre atores e arenas domésticas, os autores também acrescentaram o papel das interações internacionais ao modelo, considerando a política externa como um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988). A Imagem 1 abaixo apresenta o modelo, traduzido e adaptado para a análise do governo Lula III.

Imagem 1 – Um modelo para a análise dos potenciais e limites nas mudanças na PEB



Fonte: Adaptado e traduzido pelo autor de Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022).

Segundo o modelo, o presidente surge como ponto inicial, pensando em sua capacidade de agendamento sob a PEB (BURGES; CHAGAS BASTOS, 2017) – ou seja, o propositor das mudanças bruscas. No caso brasileiro, a presidência também possui mecanismos institucionais para alterar a política externa antes mesmo dos debates domésticos, como o controle da agenda e da burocracia do Ministério de Relações Exteriores e a diplomacia presidencial (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019; DANESE, 2017). Ainda assim, essas mudanças são submetidas a escrutínio público após a sua adoção, podendo ser politizadas por opositores e eventualmente alteradas devido a resistências domésticas e internacionais. O primeiro passo é, então, vencer eventuais batalhas contra esses atores.

No nível doméstico, há pelo menos seis grupos de atores que podem atuar contra essas mudanças, especialmente considerando a crescente saliência da PEB no debate público ao longo dos últimos anos (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). No contexto do atual governo, foco no papel de três deles: o legislativo, o Itamaraty e a sociedade civil.

Membros do poder legislativo possuem atribuições constitucionais que os permitem algumas intervenções diretas na política externa. As principais incluem a ratificação de tratados internacionais, a aprovação da indicação de embaixadores e a convocação de ministros para audiências (SANTOS; BELÉM LOPES, 2023). Há que se destacar também seu papel indireto. É preciso negociar apoio político para determinadas pautas – como a PEB – o que inclui custos que possam vir a demover a adoção de pautas menos importantes. Isso inclui a aceitação de determinadas agendas – pela via, por exemplo, da aceitação de tratados – mas também a aprovação de um eventual aumento de recursos para o Ministério de Relações Exteriores – MRE (PEREIRA; MUELLER, 2002). Nesse sentido, é preciso entender o eventual papel do parlamento em bloquear mudanças bruscas na PEB, especialmente em um governo que tem tido dificuldades em construir uma base parlamentar sólida.

É preciso também olhar para o papel da sociedade civil. Empresas, grupos de interesse, organizações não-governamentais e até igrejas passaram a influenciar, direta ou indiretamente, os processos de formulação e implementação da PEB (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Como nota Oliveira (2003), por exemplo, o empresariado brasileiro se articulou para participar das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), seja por meio de contatos com empresários de outros países, ou por meio de diálogos com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e outros ministérios. O apoio (ou não) desses grupos tende a ser importante para a implementação de determinadas políticas, como discutem Schenoni *et al.* (2022).

Esses atores juntaram-se à burocracia mais importante nesses processos: o Itamaraty. O MRE e seus diplomatas são formalmente responsáveis pela formulação e implementação da PEB. Isso implica em uma assimetria de informações em relação aos demais atores, considerando sua *expertise* histórica em função de estar à frente desses processos (BURGES, 2012; RICUPERO, 2017). Considerando isso e o fato de que burocracias são, normalmente, avessas a mudanças bruscas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), o Itamaraty possui uma capacidade burocrática de impedir ou amenizar mudanças bruscas na PEB.

Caso os presidentes sejam capazes de vencer batalhas contra todos os atores mencionados, cabe ainda bancar suas propostas a nível internacional. Algumas das consequências dessas interações podem incluir o isolamento diplomático, danos à reputação, barreiras comerciais, redução de investimentos e contribuições financeiras, além de sanções. Nos últimos anos, por exemplo, houve danos de reputação e cortes milionários de contribuições norueguesas e alemãs para a preservação da Amazônia, visando a convencer o governo de Jair Bolsonaro a adotar uma política ambiental mais incisiva (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022).

Mudanças bruscas na política externa brasileira tendem a acontecer apenas se os presidentes conseguirem vencer batalhas contra todos os atores mencionados, domésticos e internacionais. Caso contrário, o que se espera é a continuidade de políticas previamente implementadas ou, no máximo, algumas poucas e pontuais alterações nas mesmas.

Implicações observáveis

O atual governo já tem implementado mudanças bruscas em relação à PEB implementada por Bolsonaro. Cabe-nos, no entanto, entender o quão bruscas elas podem ser. Foco em cinco eixos-chave da política externa do governo anterior, como discutido por autores como Casarões e Farias (2021), Guimarães e Silva (2021) e Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022): direitos humanos, meio ambiente, relações sul-sul, integração regional e relações com as grandes potências.

Para analisar essas mudanças, é necessário observarmos duas categorias analíticas: agenda e intensidade. A primeira diz respeito ao conteúdo da política implementada – por exemplo, se o foco no campo dos direitos humanos é a democracia, uma agenda conservadora, ou os direitos sociais e culturais. Já a intensidade diz respeito ao quanto o governo se esforçou pelo avanço de um determinado conteúdo – por exemplo, por meio da participação em debates internacionais ou da proposição de novas iniciativas. Essa separação tem valor analítico por permitir-nos um melhor acesso às mudanças na política externa de um governo, permitindo-nos captar (1) o conteúdo e (2) as ferramentas empregadas.

Considerando a história recente da PEB, proponho aqui três níveis nos quais essas mudanças podem ocorrer. O nível 1 é inspirado na política implementada por Collor e FHC. Em termos de agenda, no campo dos direitos humanos, foca na promoção da democracia, deixando de lado o conservadorismo do governo Bolsonaro. Já no meio ambiente, reverte a inação internacional do governo anterior na busca pela preservação das florestas, da biodiversidade e mitigação das mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, propõe boas relações com todas as grandes potências, com países do Sul Global e a busca pela integração econômica com os países da região. Em termos de intensidade, consiste em uma retomada do papel participativo do Brasil a nível internacional, revertendo o isolamento do país em negociações internacionais sob Bolsonaro (LAMPREIA, 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; CASARÕES, 2014; 2021).

Já o nível 3, baseado no que se viu sob Lula e Dilma Rousseff, envolve mudanças mais bruscas em relação à agenda anterior e uma política mais intensa. Caracteriza-se por uma agenda liberal no campo dos direitos humanos, com a defesa de direitos sociais e de gênero – ou seja, o oposto do defendido por Bolsonaro – junto à proteção do meio ambiente. A nível global, mantém boas relações com as grandes potências, mas busca compor coalizões com países emergentes na busca por ampliar sua autonomia – a despeito do foco do governo anterior no Norte Global. Essa busca também inclui uma intensa cooperação Sul-Sul, por meio de visitas e cooperação com países mais pobres, sobretudo africanos. A nível regional, enxerga o Brasil como o líder de uma integração que alcance diversas áreas como infraestrutura, políticas sociais, segurança e defesa. Tudo isso de forma intensa, despendendo dos mais diversos recursos diplomáticos e financeiros na busca por uma atuação ativa, engajando em iniciativas como projetos de cooperação e operações de paz e, ao mesmo tempo, propondo novas normas na arena internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; MALAMUD, 2011b; SCHENONI *et al.*, 2022).

O nível 1 parece improvável, tendo em vista as intenções do próprio presidente, que já sinalizou em discursos como na abertura da COP-27 e na data de sua posse a busca por mudanças mais próximas ao nível 3. Tais mudanças, no entanto, parecem igualmente improváveis. Um grande ativismo brasileiro em pautas de gênero, por exemplo, pode ser difícil com um legislativo majoritariamente conservador. No campo ambiental, apesar de apoios domésticos e internacionais, o presidente precisa lidar com uma forte bancada ruralista no parlamento. A nível global, as coalizões formadas com países emergentes ao longo dos anos 2000, como os BRICS, possuem hoje outra conotação, tendo em vista que a China e a Rússia representam, hoje, antagonistas ao ocidente. Isso apenas para citar alguns exemplos.

A existência de tantos pontos de oposição à implementação de uma mudança da intensidade do nível 3 leva-nos, então, a propor um meio do caminho entre os níveis 1 e 3: uma política externa menos ativa do que o nível 3 e mais estratégica. Isso significa uma agenda similar ao nível 3, tal qual defendida por Lula, em defesa de pautas como maior igualdade de gênero, conservação do meio ambiente e o foco nas relações com países do Sul Global e, especialmente, latino-americanos. No entanto, espera-se que essas agendas sejam implementadas com uma intensidade menor, mais participativa e menos ativa e propositiva do que no nível 3. Isso porque a maior dificuldade de vencer batalhas domésticas e um menor volume de recursos tende a demandar uma política mais focada nos objetivos mais importantes. O Quadro 1² sintetiza os diferentes níveis de mudanças, baseados na literatura existente e torna claras as expectativas para o nível 2. A hipótese proposta pode ser formalizada da seguinte forma:

H1 – Devido aos empecilhos domésticos e internacionais às propostas presidenciais, a PEB de Lula III tende a representar uma mudança de nível 2 em relação ao governo Bolsonaro.

² O autor reconhece a existência de diferenças entre as políticas externas de Collor e FHC, assim como de Lula e Rousseff. O Quadro consiste em uma tentativa de aproximação entre esses modelos de política externa na busca por promover referenciais de comparação.

Quadro 1 – Níveis de mudanças na PEB

Tema	Continuidade		Mudanças bruscas					
			Nível 1		Nível 2		Nível 3	
	Agenda	Intensidade	Agenda	Intensidade	Agenda	Intensidade	Agenda	Intensidade
Direitos Humanos	Conservadora – contrária a pautas como o aborto e questões de gênero	Ativa – busca por parceiros por meio de iniciativas como o Consenso de Genebra	Democrática – Defesa da democracia e das liberdades individuais	Participativa – participa e opina nos debates	Liberal – defesa de direitos sociais, econômicos e de gênero	Participativa – participa e opina nos debates	Liberal – defesa de direitos econômicos, sociais e de gênero	Ativa – ações propositivas e protagonismo em fóruns internacionais
Meio Ambiente	Neutra – sem propostas para a agenda ambiental	Passiva – participa de encontros e aceita iniciativas ambientais	Pró-ambiental – defesa da proteção do meio ambiente	Participativa – participa e opina ativamente nos debates	Pró-ambiental – defesa da proteção do meio ambiente	Ativa – ações propositivas e protagonismo em fóruns internacionais	Pró-ambiental – defesa da proteção do meio ambiente	Ativa – ações propositivas e protagonismo em fóruns internacionais
Relações Sul-Sul	Nenhuma ênfase	Crítica – não vê benefícios na relação com países de renda mais baixa	Baixa ênfase	Foco nos países falantes de língua portuguesa	Alta ênfase	Média – visitas e cooperação com países do Sul Global, mas em menor intensidade	Alta ênfase	Ativa – visitas e iniciativas de cooperação com países do Sul Global
Integração Regional	Pouco ou nenhum foco na integração regional	Passiva – participa de encontros, sem ações propositivas	Foco na integração econômica do Cone Sul	Ativa – ações propositivas e liderança	Foco na integração política sul-americana	Média – atuação propositiva, mas com menos recursos disponíveis	Foco na integração política sul-americana	Ativa – ações propositivas e liderança
Relações com grandes potências	Alinhamento aos EUA com Donald Trump	Subordinação – segue à política de Trump de forma inquestionável	Não-alinhamento	Pragmatismo – boas relações com todas as grandes potências, com maior proximidade aos EUA	Não-alinhamento e ênfase em coalizões (BRICS)	Menor pragmatismo – boas relações com as grandes potências, com maior proximidade à China	Não-alinhamento e ênfase em coalizões (BRICS)	Pragmatismo – procurou ter boas relações com todas as grandes potências

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Lampreia (1998), Vigevani; Oliveira; Cintra (2003), Vigevani; Cepaluni, (2007), Casarões (2014), Belém Lopes; Faria (2016), Saraiva; Gomes (2016), Ricupero (2017), Farias (2021), Guimarães; Silva (2021), Schenoni; Leiva (2021), Belém Lopes; Carvalho; Santos (2022), Schenoni; Carvalho (2022), Schenoni et al. (2022).

O reencontro com as agendas do Brasil da Nova República

Dizer que o Brasil está de volta significa perceber o retorno aos traços de nossa política externa que foram eclipsados nos últimos anos. Passados mais de seis meses desde a posse de Lula, já se podem ver alterações nessas agendas.

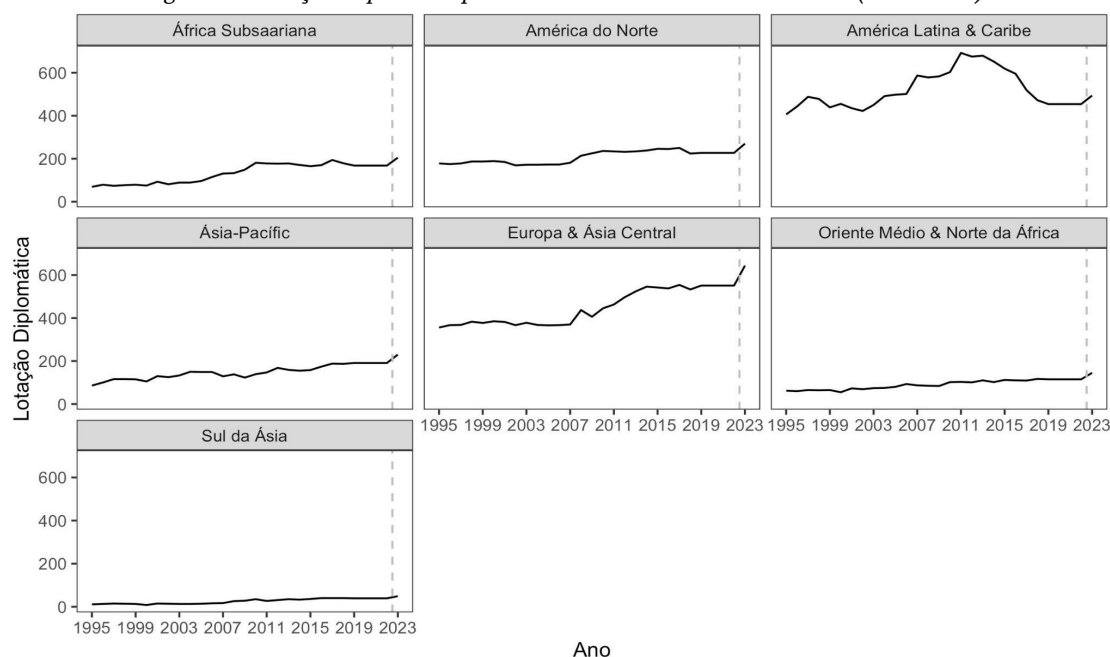
No campo dos direitos humanos, já no primeiro mês do novo governo, o país se retirou do Consenso de Genebra, de caráter conservador, e aderiu ao Compromisso de Santiago e à Declaração do Panamá, que buscam maior igualdade de gênero. Adotou, também, postura mais ativa no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH). Durante a 52ª sessão do Conselho, em março, o país submeteu um total de 7 resoluções, contra duas no mesmo período em 2021 e 2022³ (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023). Além disso, o país pretende, no atual governo, voltar a fazer parte do CDH (LOURES; REIS, 2023).

Na agenda ambiental, Lula participou da COP-27 antes mesmo de tomar posse, tendo sido ovacionado pela plateia e prometido o fortalecimento de compromissos ambientais internacionais. Já no primeiro dia de seu governo, o presidente assinou decreto que reativou o Fundo Amazônia e conseguiu, no mês seguinte, desbloquear R\$ 3.3 bilhões em doações internacionais – novos doadores, como França e Espanha, já demonstraram interesse em contribuir. Também em seu primeiro mês, o governo enviou Marina Silva para dialogar com elites econômicas internacionais no Fórum Econômico Mundial em Davos, onde a ministra ressaltou o papel do meio ambiente na busca pelo desenvolvimento do país. Mais recentemente, articulou para que a COP-30 seja realizada em Belém, na Amazônia brasileira, denotando um renovado ativismo brasileiro no tema. Outra evidência desse comprometimento está na busca por negociações com países vizinhos para reforçar a segurança e o patrulhamento na Amazônia.

Nas relações com as grandes potências, o Brasil tem adotado algum nível de pragmatismo. Evidência disso é o fato de que, já em seus quatro primeiros meses de governo, Lula visitou tanto os Estados Unidos quanto a China. Ao mesmo tempo, o presidente evita criticar a Rússia pela invasão da Ucrânia, na busca por manter as pontes com o governo de Vladimir Putin.

Em relação aos países do Sul Global, vê-se também um fôlego renovado. Como apresentado pela Imagem 2 abaixo, Lula já aloca mais pessoal diplomático em todas as regiões do Sul Global em seu primeiro ano do que Bolsonaro. O esforço acompanha as diversas declarações presidenciais nesse sentido, principalmente na busca por uma reaproximação com a África. Outra evidência nos é dada pela assinatura de acordo de cooperação com Angola, já no quarto mês de governo, na busca pelo fortalecimento da saúde pública.

³ Apesar de não ser um membro do CDH em 2023, o país pode submeter resoluções para o órgão, assim como qualquer outro Estado-membro da ONU.

Imagem 2 – Alocação de pessoal diplomático brasileiro ao redor do mundo (1995-2023)⁴

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação e em Mesquita (2019).

A agenda de integração regional também ganhou força com Lula. Para além do aumento na lotação de pessoal diplomático, conforme demonstrado na Imagem 2, Lula viajou à Argentina ainda no primeiro mês de governo, onde participou da Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituição que o Brasil acabara de retomar sua adesão. O presidente se reuniu também com seu homólogo argentino, Alberto Fernández, e seguiu para o Uruguai, onde conversou com o presidente Luís Lacalle Pou. Em pauta estavam as iniciativas de integração regional e o retorno de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras nesses países. Já no quarto mês de governo, o Brasil formalizou o seu retorno à UNASUL, reforçando seu comprometimento com uma agenda de integração sul-americana. Ao final de maio, Lula recebeu 10 presidentes sul-americanos em Brasília para discutir a temática.

As agendas mencionadas têm sido, em grande medida, implementadas por meio dos mecanismos que o presidente tem para direcionar a PEB, como os diálogos diretos com outros presidentes por meio da diplomacia presidencial e seu controle sobre a agenda e a estrutura do Itamaraty – como, por exemplo, a capacidade de definir a lotação de pessoal em postos diplomáticos ao redor do mundo. No entanto, a intensidade desses esforços, como a atuação como *paymaster* em processos de integração regional e os projetos de cooperação com países africanos, demanda outros tipos de recursos e depende dos embates com os outros atores ora mencionados. Na próxima seção, discuto o papel dos mesmos em limitar a intensidade da política de Lula.

Uma política externa mais estratégica

O nível 3 da tipologia proposta baseia-se nos mandatos anteriores de Lula e, em alguma medida, Dilma Rousseff, que implementaram políticas externas com altos níveis de intensidade. Para além de participar dos debates internacionais, o Brasil propôs normas, como a Responsabilidade ao Proteger (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016) e a reforma

⁴ Os dados referentes a 2023 foram obtidos via Lei de Acesso à Informação, tendo fixados pela Portaria n. 435, de 28 de fevereiro de 2023. Devido à falta de informações nessa alocação durante o governo Bolsonaro, dada apenas pela Portaria n. 560 de 2019, os valores nela incluídos foram mantidos constantes ao longo do governo anterior.

do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Na América do Sul, liderou uma integração regional mais ampla, por meio da União de Nações Sul-Americanas, assumindo a maior parte dos custos diplomáticos e financeiros do processo (MARTINEZ, 2020). Ao mesmo tempo, implementou uma ampla diversidade de projetos de cooperação com países africanos, junto à expansão de sua rede de embaixadas no continente e em outras regiões do Sul Global (SCHENONI et al., 2022).

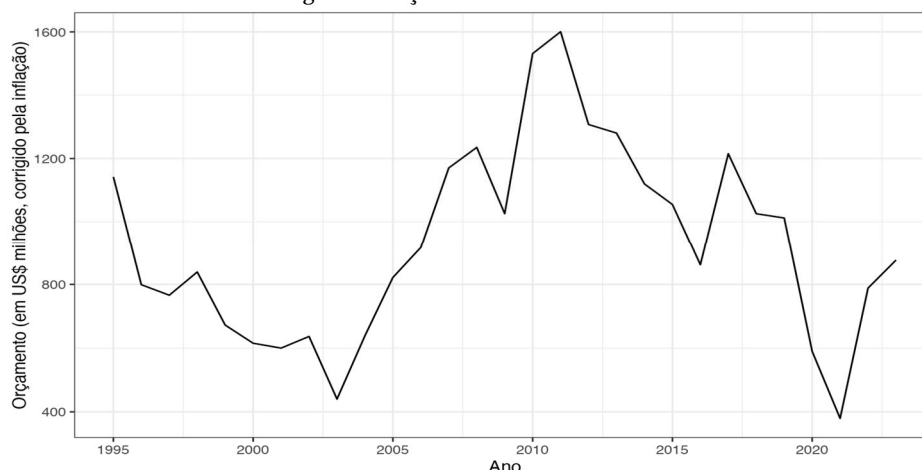
Essa intensidade, como apontam Schenoni *et al.* (2022), veio a um alto custo para o país. Durante a presidência de Lula, o orçamento destinado ao MRE subiu de US\$ 440 milhões em 2003 para US\$ 1.5 bilhões em 2010, já corrigidos pela inflação. Ao mesmo tempo, o governo passou a empregar outros recursos na PEB, como os empréstimos concedidos pelo BNDES para que países amigos realizassem projetos por meio de empresas brasileiras, que alcançaram a cifra de R\$ 1.2 bilhão em 2009 (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2019). Nesse sentido, os autores discutem que tal política só foi possível devido a uma combinação de fatores domésticos – a coordenação entre grupos de interesse, um governo favorável e as narrativas de proeminência diplomática – e internacionais – a unipolaridade, o *boom* das commodities e as narrativas em torno de uma ascendente ordem multipolar.

Foquemos aqui no papel dos atores que possam vir a permear as mudanças implementadas por Lula, tal qual apontado pelo modelo teórico apresentado. Dentre as condições mencionadas, apenas o governo favorável a essa política externa intensa parece estar presente. A nível doméstico, o apoio de grupos de interesse e grandes corporações como as construtoras Odebrecht e Andrade Gutierrez a um projeto de PEB tão ambicioso quanto o anterior foi minado. Isso porque a capacidade de ação internacional dessas empresas foi destruída pela Operação Lava Jato, que levou à prisão de altos funcionários e a inúmeras restrições legais e financeiras à ação delas. Como resultado, sua capacidade de exportar serviços foi reduzida ou, até mesmo, anulada.

Ao mesmo tempo, os níveis de polarização política cresceram, alcançando também a política externa. Por exemplo, Jair Bolsonaro e seus apoiadores utilizam os créditos providos pelo BNDES a governos de esquerda durante os governos passados de Lula para criticar o atual presidente (GUIMARÃES; SILVA, 2021; SCHENONI et al., 2022). O resultado é o fato de que uma nova empreitada relacionada a uma PEB tão ambiciosa quanto a da primeira passagem de Lula pela presidência tende a não ter facilidade em ser aceita pela população em meio à manutenção dessa polarização.

Há também que se mencionar o papel do legislativo nesse contexto. O atual governo tem avançado na construção de uma base de apoio sólida, principalmente na Câmara dos Deputados. No entanto, os parlamentares da presente legislatura apoiam, em sua maioria, políticas conservadoras nos costumes e liberais na economia – exatamente o contrário do defendido por Lula. As relações estabelecidas por Jair Bolsonaro com o parlamento, por meio das emendas de relator – mais conhecidas como orçamento secreto – também tornaram as negociações mais difíceis, considerando as crescentes demandas de parlamentares por verbas provenientes de emendas.

Parece improvável que Lula consiga vencer batalhas domésticas para obter o mesmo volume de recursos para a política externa caso a situação assim permaneça – ainda mais se considerando a necessidade de vencer outras batalhas importantes, como aquelas ligadas às agendas econômica (como a reforma tributária) e social (projetos como “Minha casa, minha vida” e “Farmácia Popular”). O próprio orçamento do MRE para 2023 (em dólares e corrigido pela inflação) é similar aos valores de 2006, bem abaixo do montante disponível no auge da política externa “ativa e ativa”, como mostra a Imagem 3 abaixo. Além disso, faltam atores, como a Odebrecht, que abracem a causa da projeção internacional brasileira. O resultado seria uma capacidade menor de estreitar relações com aliados por meio de empréstimos e da exportação de serviços, tal como ocorrera anteriormente, por exemplo, consequentemente deixando a PEB de Lula mais próxima do nível 2 do que do nível 3 propostos. Isso, claro, caso essas condições se mantenham.

Imagem 3 - Orçamento destinado ao MRE

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Leis Orçamentárias Anuais.

Se o nível doméstico tende a limitar as ambições da PEB, o nível internacional não parece facilitar uma atuação propositiva por parte do Brasil. China e Rússia, parceiros brasileiros nos BRICS, são hoje vistas como potências rivais aos Estados Unidos e países europeus. Mais do que disputas econômicas e comerciais, essa rivalidade já se manifesta por meio de conflitos militares, seja por meio do apoio às partes beligerantes no conflito sírio, seja no mais recente embate na Ucrânia. Isso soma-se à disputa desses atores por influência na Ásia, África ou, até mesmo, na América Latina, limitando a capacidade de ação brasileira nessas regiões.

Vejamos os impactos práticos dos fatores mencionados. No campo dos direitos humanos, é verdade que há poucos empecilhos internacionais, considerando a existência de grupos de países tanto liberais quanto conservadores. As barreiras existem, no entanto, a nível doméstico. Isso porque o presidente precisa lidar com um legislativo majoritariamente conservador. Em termos práticos, enquanto o governo tem alguma margem para atuar em pautas como os direitos sociais e igualdade de gênero, tende a evitar pontos que levem a embates desnecessários com um parlamento em que Lula já tem dificuldades em construir apoio. Talvez por isso as propostas do governo no CDH se limitem a temas como drogas, saúde mental e desenvolvimento sustentável. No campo de gênero, há mudanças claras em relação ao governo Bolsonaro, com a já mencionada assinatura do Compromisso de Santiago e a Declaração do Panamá. No entanto, ainda não vemos um ativismo significativo do país a nível internacional. Como um exemplo simbólico, ao contrário de países como o Chile e a Suécia que, em algum momento, nomearam mulheres para a chefia do MRE e/ou adotaram políticas externas declaradamente feministas, Lula manteve o controle masculino sobre o ministério, a despeito de inúmeras reivindicações públicas.

Na pauta ambiental encontra-se, talvez, a maior margem para que Lula implemente uma política mais intensa. O presidente conta com o apoio de grupos domésticos – como as organizações não-governamentais (ONGs) e até mesmo grupos de interesse que dependem da adoção de padrões ambientais na busca pelo comércio – e outros países – como os doadores do Fundo Amazônia – para implementar uma política de proteção ambiental. Conta ainda com grande parte da maior floresta do mundo e o desejo de estabelecer uma liderança internacional no tema. Evidência desse caminho são as negociações bem-sucedidas para que a COP-30 seja realizada em Belém, além do fato de o presidente abordar sempre o tema em suas conversas com diferentes líderes, como visto em sua participação no encontro do G7, em maio. Pesa contra Lula, mais uma vez, o congresso nacional. Recentemente, por exemplo, a Câmara dos Deputados aprovou regulamentos que reduziram a capacidade de ação do Ministério do Meio Ambiente e atrapalham ações de proteção ambiental, como o marco temporal sobre as terras indígenas. Ainda assim, isso não parece ser suficiente para bloquear uma ação de liderança

internacional por parte do Brasil, considerando os apoios já existentes, o que significa uma mudança importante em relação ao que foi implementado por Bolsonaro.

É, talvez, nas relações com outros países que se encontram as maiores barreiras para uma PEB mais ativa. Como dito, a proximidade aos BRICS possui agora outra conotação. Ainda assim, Lula tem incentivos para essa aproximação. Sua política externa procura reformar a ordem internacional, assim como esses países. E faz sentido que não haja muita resistência doméstica para tal: apesar de 66% da população brasileira ver a China como pouco ou nada confiável (LAPOP LAB, 2023), o país é o principal parceiro comercial brasileiro.

Isso ajuda-nos a entender a política de Lula em relação a essas potências: a manutenção de boas relações com todos os lados, mas uma proximidade maior às potências orientais, ao contrário do alinhamento de Bolsonaro com Trump. Em visita a Biden, Lula comprometeu-se com a defesa de interesses comuns como a democracia e políticas ambientais. No entanto, foi na China que avanços mais concretos nas relações bilaterais ocorreram, com a assinatura de 15 acordos em áreas como comércio, telecomunicações, ciência e tecnologia. Um deles visa à realização de transações diretamente de real para yuan – ou seja, sem a intermediação do dólar – a partir de julho de 2023. A agenda tem avançado em meio às sanções levantadas contra a Rússia e possui cunho reformista em relação à ordem mundial, sendo um contraponto ao sistema existente desde os acordos de Bretton Woods, uma das bases da ordem liberal. Outro ponto em que Lula contraria os países ocidentais, é ao culpabilizar os dois lados pela invasão da Ucrânia por parte da Rússia.

Ao mesmo tempo, com as disputas entre lados antagônicos, parece sobrar pouca margem para o país propor normas no cenário internacional (SCHENONI; LEIVA, 2021). Na ausência de um grupo independente de atores em meio a essas disputas – como o Movimento dos Não-Alinhados no contexto da Guerra Fria – essas normas tendem a ser propostas pelas grandes potências, em função de sua capacidade de implementá-las. No caso da desdolarização, por exemplo, é a China quem tem recursos para avançar a pauta. Cabe ao Brasil a opção de sentar-se à mesa, apoiar a proposta e atuar como um *broker* – ou seja, construir pontes para o seu avanço (GODDARD, 2018) – como já feito ao propor a desdolarização de transações com a Argentina. Mesmo no caso do conflito na Ucrânia, a defesa brasileira por negociações de paz tem passado pelo diálogo com os chineses. Nesse sentido, o Brasil pode ainda assumir uma posição relevante no cenário internacional, advogando por reformas, mas não as liderando.

Em relação aos países do Sul Global, embora haja uma agenda de reaproximação, principalmente dos países africanos, a intensidade também tende a ser menor que nos anos 2000. Primeiro porque, como discutido, Lula tem menos recursos para a PEB e, conseqüentemente, para empréstimos, doações e projetos de cooperação com esses países. Segundo, porque o Brasil agora vê uma elevada influência chinesa sobre esses países (ROTBERG, 2008), tornando mais difícil – ainda que não impossível – uma aproximação mais incisiva.

Por fim, na América do Sul, o cenário não parece propício a iniciativas amplas como um resgate da UNASUL. É verdade que Lula o deseja e é igualmente verdadeiro que cerca de 64.3% dos brasileiros são favoráveis, em algum nível, à integração regional (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2020). Há também o fato de que, mais uma vez, a América do Sul vê uma maioria de presidentes de esquerda – não necessariamente da mesma esquerda que chegou ao poder na região nos anos 2000 – o que tende a propiciar sua integração (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

No entanto, alguns problemas surgem para que uma atuação vista nos anos 2000 se repita. O primeiro são as já mencionadas dificuldades de Lula para alocar um grande volume de recursos na PEB, dificultando uma eventual ação do país como *paymaster* desses processos, tal como nos anos 2000. O segundo é a presença cada vez mais intensa da China, que já causa algum ruído nesses processos: por exemplo, o presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou, afirmou em janeiro que pretende negociar acordos comerciais com a China independentemente do MERCOSUL, algo problemático, considerando o regulamento do bloco. O terceiro diz respeito à dificuldade de se encontrar uma fórmula que convença os presidentes da região. Prova disso foi a exigência por parte de Chile, Paraguai e Uruguai da retirada de menções à UNASUL da declaração resultante do encontro de presidentes sul-americanos em Brasília, no fim de maio. Nesse sentido, as bases de uma eventual

liderança brasileira em processos de integração regional precisam ser repensadas e, considerando-se a falta de recursos, tendem a ser menos intensas do que no período anterior.

Como consequência das evidências apresentadas, o que se espera é que o Brasil de Lula III represente uma mudança de nível 2 em relação à PEB de Bolsonaro. Isso porque, apesar do desejo presidencial, os contextos doméstico e internacional não permitem uma política tão ambiciosa quanto aquela da primeira passagem de Lula pela presidência. Como consequência, a política tende a ser menos ativa e mais estratégica, em meio à necessidade de focar os recursos existentes nos objetivos propostos.

Considerações finais

Como discutido, com o novo governo Lula, o Brasil parece já estar de volta à identidade construída durante a Nova República. Isso inclui a defesa dos direitos sociais, meio ambiente, integração regional, relações Sul-Sul e algum nível de pragmatismo em relação às grandes potências. Nesse sentido, a política externa bolsonarista parece não ter sido nada mais do que um ponto fora da curva na história brasileira, de modo que o atual governo já trouxe mudanças drásticas em relação ao que foi implementado entre 2019 e 2022.

No entanto, o Brasil que está de volta parece não ter a mesma atuação propositiva e protagonista de Lula II. O presidente já implementa suas agendas, mas com menor intensidade. Primeiro porque atores domésticos como o parlamento e grupos de interesse tendem a obstruir algumas pautas, como um grande ativismo em questões de gênero, além do uso de recursos volumosos na PEB. Segundo porque, em meio à renovada disputa entre grandes potências, a aproximação brasileira com os BRICS permite, no máximo, a capacidade de ação como um *broker* das propostas lideradas pelas potências orientais. Uma liderança em pautas internacionais para além do meio ambiente – como a desdolarização – parece difícil em meio a essas disputas. Isso porque esse processo demandaria recursos que o Brasil, como potência emergente, não dispõe.

Nesse sentido, caso as condições existentes no momento permaneçam, a PEB de Lula tende a representar uma mudança de nível 2 em relação à implementada por Bolsonaro. Essa nova versão significa uma PEB ativa, mas com custo e níveis de protagonismo reduzidos. Ainda assim, já se mostrou mais do que o necessário para remover o Brasil do isolamento e do papel de pária adquirido ao longo dos últimos anos. O grande desafio parece ser empregar os recursos, agora mais escassos, da forma mais estratégica possível, visando a maximizar os objetivos propostos. Ou alterar as condições existentes, como a obtenção de uma ampla base parlamentar ou do apoio de grupos de interesse, na busca por uma PEB mais ambiciosa.

Referências

- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2015. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 812–834, 2019.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES - **Apresentação Exportações de Serviços (15/09/2019)**. 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/arquivos/exportacao/bndes-apresentacao-exportacoes-servicos-20190915.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2023
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- BELÉM LOPES, D.; CARVALHO, T.; SANTOS, V. 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. 2, n. 4, 2022.
- BELÉM LOPES, D.; FARIA, C. A. P. DE. When Foreign Policy Meets Social Demands in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 11–53, jun. 2016.
- BENNETT, A.; ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2, p. 170–195, fev. 2007.

BURGES, S. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? **Política Externa**, v. 21, n. 3, 2012.

BURGES, S. W.; CHAGAS BASTOS, F. H. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277–290, 2017.

CAPOCCIA, G. Critical Junctures. Em: FIORETOS, K.-O.; FALLETTI, T. G.; SHEINGATE, A. D. (Eds.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. First published in paperback ed. Oxford New York: Oxford University Press, p. 91–106, 2018.

CASARÕES, G. “O tempo é o senhor da razão”? a política externa do governo Collor, vinte anos depois. Doutorado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 1 dez. 2014.

CASARÕES, G. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis**, n. 70, p. 439–473, 2021.

CASARÕES, G.; FARIAS, D. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, p. 1–21, 2021.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regular Sessions**. 2023. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions>>. Acesso em: 5 abr. 2023.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro**. 2020. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 4 abr. 2023.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2a ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.

FARIA, C. A. **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2021.

GODDARD, S. E. Embedded Revisionism: Networks, Institutions, and Challenges to World Order. **International Organization**, v. 72, n. 4, p. 763–797, 2018.

GUIMARÃES, F.; SILVA, I. D. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 5–17, 1998.

LAPOP LAB. **The Americas Barometer**. 2023. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

LOURES, D.; REIS, J. Os 100 dias da política externa brasileira durante o governo Lula III. **Boletim OPSA**, n. 1, p. 9–17, 2023.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011a.

MALAMUD, A. La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? **Iberoamericana**, v. XI, n. 41, p. 174–179, 2011b.

MARTINEZ, Y. **Integração regional na onda rosa : entendendo a UNASUL a partir de seu regime internacional regional (RIR)**. Dissertação (Mestrado)—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 20 fev. 2020.

MESQUITA, R. **Rising Powers Diplomatic Network (RPDN)**. Harvard Dataverse, 2019. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/citation?persistentId=doi:10.7910/DVN/5FISNQ>>. Acesso em: 23 set. 2022.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013.

OLIVEIRA, A. J. DE. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 311–329, 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. 1a edição [atualizada]. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. Em: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012. p. 1–16.

ROTBURG, R. I. (ED.). **China into Africa: trade, aid, and influence**. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008.

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

SARAIVA, M. G. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 65, n. 2, 2022.

SARAIVA, M.; ALBUQUERQUE, F. Como mudar uma política externa? **CEBRI Revista**, v. 1, n. 1, p. 148–166, 2022.

SARAIVA, M.; GOMES, Z. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, p. 81–97, 2016.

SCHENONI, L.; CARVALHO, T. **Lula Is Back on the International Stage, or Is He? E-International Relations**, 5 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2022/12/05/lula-is-back-on-the-international-stage-or-is-he/>>. Acesso em: 3 abr. 2023.

SCHENONI, L. L.; RIBEIRO, P. BELÉM LOPES, D.; CASARÕES, G. Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, n. 1, 10 jan. 2022.

SCHENONI, L. L.; LEIVA, D. Dual Hegemony: Brazil Between the United States and China. Em: BÖLLER, F.; WERNER, W. (Eds.). **Hegemonic Transition**. Cham: Springer International Publishing, p. 233–255, 2021.

SOARES DE LIMA, M. R. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI Revista**, v. 2, n. 5, p. 79–95, 2023.

TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 134–150, 2016.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. Em: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder, Colo: Westview Press, 2007. p. 155–188.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

ZANELLA, C. K.; MATEUS ROSSI, A. Onde estão elas? As mulheres na política externa brasileira a partir da análise dos discursos do país em sessões de abertura da Reunião Anual da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1946 a 2015. **Mural Internacional**, v. 13, 2022.

Funções de colaboração exercidas

Thales Leonardo de Carvalho:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução

China in Lula's third administration's foreign policy: one hundred days of reconstruction

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133618>

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, Brasil

anateresa.marra@gmail.com  

Rafael Almeida Ferreira Abrão

Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, Brasil

ra.abrao@gmail.com  

Luis Filipe de Souza Porto

Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, Brasil

filipesporto@outlook.com  

Resumo

Neste trabalho, analisamos a Política Externa Brasileira (PEB) com foco nas relações Brasil-China, considerando os cem primeiros dias do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual). Como pergunta de pesquisa, questionamos qual tem sido o lugar da China e como o Brasil buscou enfrentar os desafios de recuperar as relações bilaterais nos primeiros cem dias de governo Lula. Argumentamos que as relações com a China, após passarem por tensionamentos durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), voltaram a ter um papel estratégico para o Brasil. Em âmbito bilateral, a administração Lula passou a buscar oportunidades para fortalecer metas do governo brasileiro relativas ao desenvolvimento interno (em especial, de reindustrialização e desenvolvimento tecnológico). Na esfera global, a busca tem sido por apoio da China para o fortalecimento de pautas e posicionamentos que podem projetar os interesses brasileiros e dar mais protagonismo ao país. Como métodos, realizamos uma revisão bibliográfica, cobrindo artigos científicos e livros, além de uma análise de documentos e dados governamentais, discursos de autoridades e fontes jornalísticas. Concluímos que, apesar dos anseios de reaproximação, desafios internos e externos podem afetar o uso das relações com a China para alcançar os objetivos da PEB de Lula.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Relações Brasil-China; Governo Lula.

Abstract

In this paper, we analyze the Brazilian Foreign Policy (i.e. PEB in Portuguese), focusing on Brazil-China relations, considering the first hundred days of the third administration of Luiz Inácio Lula da Silva (2023-current). We argue that relations with China, after facing tensions during the Jair Bolsonaro administration (2019-2022), are once again playing a strategic role for Brazil. Lula administration began to look for opportunities to strengthen the Brazilian government's goals related to domestic development (in particular, reindustrialization and technological development). At the global level, the search has been for China's support to strengthen agendas and positions that can project Brazilian interests and give the country a leading international role. The paper used a bibliographical review and the collection of primary data as methods. We conclude that both internal challenges and external constraints can affect relations with China to achieve Lula's foreign policy objectives.

Keywords: Brazilian foreign policy; Brazil-China relations; Lula government.

Recebido: 30 Junho 2023

Aceito: 15 Novembro 2023

Agradecemos a todos/as os/as integrantes do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB), da Universidade Federal do ABC (UFABC), em especial ao Grupo de Trabalho de Relações Brasil-China no qual os/as autores participam.

Conflitos de interesse: Os autores 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

Pode-se considerar que os primeiros cem dias de um governo são estratégicos para a definição de suas principais diretrizes. É o período em que deve ser estabelecida a direção para as ações mais importantes que caracterizarão o mandato. Neste trabalho, analisamos a Política Externa Brasileira (PEB) no início do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual), com foco nas relações Brasil-China.

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), as relações entre Brasil e China tiveram um reduzido engajamento em níveis político-diplomáticos em meio à retórica agressiva adotada pelo presidente brasileiro contra os chineses e ao alinhamento praticado com os Estados Unidos (EUA). As relações contrastaram com as praticadas nos mandatos anteriores de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), quando a cooperação com a China havia sido encarada como estratégica para o Brasil. Isso ocorreu não somente pela importância bilateral, mas pelo papel que as relações Brasil-China tiveram para a projeção global do país e para a diversificação das parcerias externas brasileiras, como parte de uma estratégia de equilíbrio na inserção internacional (SOUSA, 2016).

Um dos desafios para a PEB, com a saída de Bolsonaro, passou a ser a reconstrução das relações no novo governo Lula, que conta não só com um cenário internacional adverso para atuação externa, caracterizado pelo aumento da competição interestatal entre, de um lado, Estados Unidos (EUA) e, de outro, China e Rússia, como também com um patamar estabelecido nas relações com a China que é diferente do período em que governou no passado. Em termos do intercâmbio bilateral, se a China era o país com o qual o Brasil buscava diversificar suas relações em 2003, hoje – considerando que o comércio com a China (que se tornou em 2009 a maior parceira comercial do Brasil) é praticamente o dobro do que se tem com os próximos 4 maiores parceiros –, atualmente a situação se inverteu e é preciso diversificar as relações comerciais para além da China.

Diante disso, cabe-nos questionar qual tem sido o lugar da China na PEB e como o Brasil enfrentou os desafios nas relações bilaterais nos primeiros cem dias de governo Lula. Assim, o objetivo deste trabalho foi analisar as relações Brasil-China, com foco nos cem primeiros dias de governo, para compreender qual papel a China ocupa dentro da política externa do novo governo Lula e os desafios que decorrem disso. Nossa hipótese é que o governo tentou retomar na PEB uma estratégia baseada em um modelo de equilíbrio e diversificação de parcerias, no qual busca articulações com países diversos, para ampliar a inserção internacional brasileira. Nessa política, as articulações com a China voltaram a ter um papel estratégico, buscando-se oportunidades, em âmbito bilateral, para fortalecer metas do governo brasileiro relativas ao desenvolvimento interno (em especial, de reindustrialização e desenvolvimento tecnológico), e na esfera global, o apoio da China para o fortalecimento de pautas e posicionamentos que pudessem projetar os interesses brasileiros e dar mais protagonismo ao país. Contudo, concluímos que tanto desafios internos, como constrangimentos externos, podem afetar o uso das relações com a China para alcançar os objetivos nacionais e internacionais listados.

A metodologia do trabalho se baseou na análise de documentos e fontes jornalísticas contextualizados a partir de uma revisão sistemática da bibliografia especializada no tema. Como afirma Gil (2008, p.51) “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”, mesmo que já tenham sido tratados inicialmente. Documentos como relatórios, tabelas, estatísticas, discursos registrados dos governantes, etc., podem ser insumos importantes que permitem a análise de processos sociais, contribuindo para o debate acadêmico, sendo que “em muitos casos só se torna possível realizar uma investigação social por meio de documentos”, uma vez que não se pode indagar diretamente aqueles que poderiam dar respostas (GIL, 2008, p. 147).

Os documentos, contudo, necessitam ser tratados e analisados cuidadosamente para não enviesar a pesquisa, motivo pelo qual devem ser contextualizados. Neste trabalho, usamos referências da área de Análise de Política Externa e os estudos de PEB para fazer essa contextualização. Assim, os objetivos da nova política externa do governo Lula para a

China foram deduzidos a partir de documentos e discursos governamentais sobre as ações pretendidas pelo governo, publicados especialmente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pela Presidência da República, de dados governamentais disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), de discursos de autoridades e fontes jornalísticas, contextualizados a partir ampla revisão bibliográfica, cobrindo artigos científicos e livros sobre política externa brasileira.

Tendo em vista estas considerações, apresentamos a sistematização da metodologia empregada na investigação, que se baseou na coleta de fontes primárias e secundárias:

- 1) leitura e fichamento de livros e artigos que abordam o tema em questão;
- 2) consulta e análise de fontes que permitam testar nossa hipótese inicial, como:
 - a) fontes jornalísticas que permitam analisar o recorte temporal proposto;
 - b) Documentos do Ministério das Relações Exteriores;
 - c) Documentos da Presidência da República;
 - d) Base de dados disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;
 - e) Discursos oficiais;
 - f) Relatório final do Gabinete de Transição Governamental
- 3) redação do trabalho de investigação com base nas fontes e dados levantados;

Destaca-se que a análise da conjuntura das relações bilaterais do Brasil com parceiros específicos ou sobre temas particulares é um foco importante para o campo de estudos da PEB que contribui para, ao longo do tempo, sustentar à compreensão da inserção internacional do país e conduzir a análises mais densas sobre a política externa brasileira e os desafios a serem enfrentados pela área. Assim, mesmo que nesta pesquisa abordemos questões mais atuais, oferecendo uma análise cronologicamente próxima do objeto, o trabalho se justifica por conferir relevância ao estudo como base para o debate público e subsídio para formulação política.

Além desta introdução, o trabalho possui mais quatro partes. Na segunda parte, analisam-se padrões de inserção internacional do Brasil e o lugar da China neles, é o momento em que apresentamos as referências de PEB que tomaremos como base para a investigação. Em uma terceira seção, as contradições nas relações com a China durante o governo Bolsonaro são abordadas. Na quarta, realizamos um apanhado sobre os aspectos gerais da PEB do novo governo Lula para, em seguida, analisar as relações Brasil-China nos primeiros cem dias. Por fim, apresentamos as nossas considerações sobre a pesquisa realizada.

Padrões de inserção internacional do Brasil e o lugar da China

A literatura especializada em PEB admitiu, ao longo de muito tempo, a existência de uma tendência de continuidade da política externa. Tanto o papel estabilizador desempenhado pela burocracia, especialmente através do Itamaraty (ARBILLA, 2000), como a interpretação de que houve um consenso relativo em relação a uma política externa de cunho desenvolvimentista, pelo menos até o final da década de 1980 (CASARÕES, 2012), são elementos que fortaleceram a percepção de uma tendência de continuidade.

A existência de constrangimentos externos é igualmente apontada como fator que dificulta alterações mais profundas. As relações de poder no sistema internacional colocam os países em determinadas posições, as quais são propriedade do sistema, e não produto do desejo dos países (WALTZ, 2002). O Brasil, embora seja um país que esteja em uma posição intermediária, podendo ser considerado uma potência média com certo grau de autonomia, tem que lidar com o peso de condicionantes que limitam possibilidades de inserção (SENNES, 2003).

Com base na presença desses estabilizadores internos e externos que constroem mudanças, a literatura sobre PEB elaborou a interpretação de que o país adquiriu ao longo de sua história determinados padrões diplomáticos de engajamento que englobam diferentes períodos (CERVO, 2008). Enquanto trabalhos como o de Cervo (2008) e Cervo e Bueno

(2010) delimitaram a existência de paradigmas a respeito da inserção do Brasil no mundo tendo como base o nexo entre política externa e modelos de desenvolvimento¹, estudiosos como Vigevani e Cepaluni (2011) e Lima (2005) estabeleceram padrões de inserção para o Brasil tendo como fundamento a relação do país com a potência dominante – os EUA – e a ordem internacional estabelecida.

Vigevani e Cepaluni (2011) diferenciaram estratégias de inserção com base na forma como o país buscou resguardar sua autonomia: destacaram-se estratégias de autonomia pela distância, integração e diversificação. Partindo de trabalhos como o de Fonseca (1998), os autores apontaram que a estratégia de distanciamento teria como base a afirmação da autonomia do país a partir de políticas de contestação à ordem internacional e às propostas da potência dominante. Já a tática da integração teria como princípio a adesão às normas e regimes internacionais, associados a potência dominante, considerando que essa seria a ação mais adequada para o país exercer autonomia (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011).

A estratégia da diversificação, por sua vez, contemplaria maior participação e adesão do país à ordem internacional – característica de uma estratégia de integração – ao mesmo tempo em que buscaria diversificar relações externas por meio de alianças Sul-Sul, parcerias regionais e aproximação com parceiros não-tradicionais, visando “reduzir assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos” (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011, p. 36). Cada uma das estratégias listadas teria correspondido a períodos distintos: a da distância teria vigorado na Guerra Fria, a da integração durante a década de 1990, e a da diversificação na gestão Lula (2003-2010).

Lima (2005, p. 9), por sua vez, identificou “duas estratégias internacionais seguidas pelo país a partir de meados do século XX: a de bandwagoning, expressa na relação especial com os EUA, e a de equilíbrio”. Enquanto a primeira volta-se para aproximação e relativo alinhamento com a potência dominante, próxima ao que seria a ideia da autonomia pela integração, a segunda “se caracteriza pela busca de alianças regionais e extrarregionais como mecanismos equilibradores de poder”, assim, ações de diversificação de parcerias e políticas de barganha também seriam características dessa estratégia (LIMA, 2005, p. 9).

Considerando os padrões de inserção assinalados, as relações do Brasil com a China têm sido colocadas por parte da literatura como elemento que reforçaria estratégias voltadas para a busca de equilíbrio e diversificação (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011; OLIVEIRA, 2012). Em termos históricos, as relações Brasil-China ganharam intensidade apenas há poucas décadas. O estabelecimento oficial das relações entre os países, após o rompimento em 1949, no contexto da Guerra Fria, ocorreu somente na década de 1970. Contudo, até o fim do regime militar (1985), as relações foram limitadas, do lado do Brasil, pela doutrina de segurança nacional anticomunista (BIATO, 2010).

O adensamento partiu da década de 1990, com o estabelecimento de uma parceria estratégica em 1993, e o aumento das relações econômicas (BIATO, 2010). A aproximação com a China foi, então, vista como um caminho para a diversificação das relações externas que permitiria diminuir a dependência com relação aos EUA e ao mundo desenvolvido (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011; OLIVEIRA, 2012). Na década de 2000, já no governo Lula, as relações passaram a contar com mecanismos institucionais, entre os quais se destaca a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Na vertente econômica, as interações se adensaram ao ponto de o país ser alçado à posição de primeiro parceiro comercial do Brasil em 2009, sendo que os superávits de balança comercial acumulados desde então passaram a se dar significativamente pelo comércio com a China. O país se tornou ainda um dos maiores investidores diretos externos do Brasil na década de 2010 (SCHUTTE, 2020).

Não obstante, a China também foi encarada como estratégica para a política internacional brasileira durante as gestões de Lula e Dilma. As relações por meio do BRICS, em conjunto com Rússia, Índia, África do Sul que possibilitaram a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e a elevação da relação entre Brasil e China, em 2012, para uma Parceria Estratégica Global permitiu que tanto na gestão de Lula, como na de Dilma, o Brasil usasse as relações com a China para

¹ Entre o século XIX e o início do século XXI, o autor considerou a existência de 4 paradigmas: o Liberal-Conservador, entre o século XIX e primeiras décadas do século XX; o Desenvolvimentista, entre 1930-1989; o Neoliberal, da década de 1990, e; o Logístico, que abarcou os anos do governo Lula da primeira década do século XXI (CERVO, 2008).

“contestar aspectos da ordem internacional que eram desfavoráveis a inserção internacional brasileira”, e o apoio chinês para pleitear “reformas de instituições e regras internacionais, de forma a se criar uma inserção brasileira com maior reciprocidade nas estruturas da ordem internacional” (SOUSA, 2016, p. 322-323).

A intensificação das relações, contudo, foi acompanhada de maior politização das interações a partir da qual passou a haver questionamentos sobre a adequação da natureza das relações na vertente do equilíbrio e da diversificação. Trabalhos como os de Vidigal e Bernal-Meza (2020) apontaram para a dependência do Brasil das relações comerciais com a China² e para o impacto negativo para a industrialização brasileira decorrente da competição chinesa, inclusive pela perda de espaço das exportações do Brasil nos mercados sul-americanos. Lembra-se que apesar de o Brasil acumular superávits, o comércio com a China possui um padrão norte-sul, no qual o Brasil compra produtos manufaturados diversos, enquanto exporta produtos básicos³. A politização pela qual as relações passaram foi explorada, parcialmente, durante o governo Bolsonaro.

Contradições das relações com a China no governo Bolsonaro

Desde o governo de Michel Temer (2016-2018), as relações Brasil-China começaram a deixar de ser exploradas pela PEB como elemento estratégico. Se de um lado, relações econômicas - na vertente comercial e na recepção de investimentos – continuaram a se desenvolver entre os países, de outro, na vertente político-diplomática, o governo Temer passou a dar prioridade aos países desenvolvidos e a atribuir menor importância às coalizões com o Sul Global, inclusive aos BRICS, dentro da PEB (SILVA; HOLLEBEN, 2022). Silva (2019, p. 36) argumenta que a promoção do ingresso do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, representou uma trajetória mais “complacente com as ‘regras do jogo’ internacionais”. Nessa cena, componentes que eram vistos como estratégicos nas gestões de Lula e Dilma, referentes ao uso das relações Brasil-China como elemento para impulsionar a política global do país e sua projeção, deixaram de ser buscados, ficando as relações reduzidas a aspectos da dinâmica bilateral, em especial da esfera econômica, ou a inércia nas interações multilaterais previamente estabelecidas, como o BRICS.

Com o início da gestão Bolsonaro (2019-2022), as relações com a China passaram a ser questionadas. Desde a campanha eleitoral em 2018, Bolsonaro indicava que um dos objetivos de sua administração era reduzir a influência da China no Brasil. Duas situações foram emblemáticas. Primeiro, o candidato visitou Taiwan, o que gerou reação negativa por parte de Pequim. Em segundo lugar, o então candidato fez declarações críticas sobre as relações sino-brasileiras, ressaltando que a China estaria “comprando” o Brasil, colocando-a como uma ‘predadora’ econômica (GUIMARÃES; SILVA, 2021).

Após ser eleito, Bolsonaro nomeou, para chefiar o Itamaraty, Ernesto Araújo, cuja visão de mundo partia da premissa de uma crise no mundo ocidental. Nesse contexto, o papel do Brasil seria se alinhar ao Ocidente para contribuir para a superação dessa crise, privilegiando laços com os EUA e o resgate de ‘valores ocidentais’ (ARAÚJO, 2017). Assim, Bolsonaro e membros de sua administração demonstraram a intenção de reorientar a inserção internacional do Brasil, com o objetivo de promover um distanciamento da China e um realinhamento com os EUA, naquela época sob o governo de Donald Trump, a quem Bolsonaro considerava um aliado.

No entanto, essa diretriz enfrentou uma série de obstáculos, uma vez que setores mais pragmáticos – e que eram, inclusive, da base de sustentação política do governo – limitaram os anseios de mudança (LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022). Enquanto, de um lado, havia um grupo, liderado pelo presidente Bolsonaro, seus filhos - especialmente o deputado

² Ressalta-se que segundo Brasil (2022), de 2009 a 2022, a porcentagem de exportações brasileiras comprada pela China foi de 13,8% para 27% das vendas totais brasileiras. Enquanto isso, em termos do superávit acumulado pela balança comercial, em 2015, 50,24% era proveniente da China, já em 2021, esse número chegou a 65,55%.

³ De acordo com Brasil (2022), cerca de 80% da pauta exportadora do Brasil para a China está concentrada na exportação de soja, petróleo e minério de ferro, enquanto 99% das importações provenientes da China se concentram em produtos diversos da indústria da transformação.

federal Eduardo Bolsonaro -, Araújo e Felipe Martins (assessor do presidente), que defendia uma política de relativo afastamento da China; de outro, havia uma ala do governo, composta por membros de vários ministérios e apoiada por parte do legislativo que, influenciada por interesses domésticos específicos, em especial do agronegócio, defendiam a manutenção de boas relações e uma maior aproximação com a China (SOUSA *et al.*, 2021a).

Os conflitos entre esses grupos tornaram a PEB de Bolsonaro contraditória, ferindo interesses nacionais ao se afastar do principal parceiro comercial do país (PECEQUILO, 2021). Enquanto em determinados momentos o que esteve em primeiro plano foram os interesses econômicos dos grupos domésticos, em outros a China foi colocada como uma das principais rivais ideológicas e ameaça ao país (SOUSA *et al.*, 2022b). No ano de 2020, em particular, o governo Trump passou a pressionar mais os países da América do Sul para contribuírem na estratégia estadunidense de contenção da China. Naquele mesmo ano, teve início a pandemia de covid-19 e um panorama de tensões se instalou nas relações.

Agentes do alto escalão do governo brasileiro, entre os quais o próprio presidente, responsabilizaram o governo chinês pela criação da covid-19 (GUIMARÃES; SILVA, 2021). Eduardo Bolsonaro acusou o governo chinês de utilizar a instalação de equipamentos 5G, por meio da empresa chinesa Huawei, para espionar outros países, indicando que o Brasil não deveria permitir que ela atuasse nas redes nacionais, posicionando o país ao lado dos EUA – e contra a China – na guerra tecnológica sustentada por Washington contra Pequim (SOUSA *et al.*, 2021b). Diante de uma visão de PEB que se afastou das estratégias de equilíbrio e diversificação dos governos Lula e Dilma, e de um cenário no qual o alinhamento pretendido com os EUA era visto como excludente as relações com a China, as relações sino-brasileiras ficaram estremecidas.

Contudo, elementos domésticos e externos atuaram para estabilizar e limitar mudanças efetivas. Do lado externo, a eleição de Joe Biden nos EUA, com quem Bolsonaro não conseguiu estabelecer boas relações, inviabilizou a pretendida aliança com Washington (BERRINGER *et al.*, 2021). No âmbito interno, grupos domésticos pressionaram o governo a ajustar as relações bilaterais. Cita-se que setores exportadores, bancadas do legislativo (sendo a maior delas a bancada ruralista), governos subnacionais – interessados em comprar insumos e vacinas, bem como atrair investimentos –, e outros grupos econômicos que seriam afetados pela diluição das relações, como, por exemplo, as empresas de telecomunicação que faziam negócios com a Huawei, pressionaram o governo Bolsonaro a não concretizar grandes mudanças (SOUSA *et al.*, 2022a). Depois de muita tensão, afinal, no início de 2021, o Brasil comprou imunizantes chineses da covid-19, bem como não criou constrangimentos para a atuação da Huawei no país.

Assim, enquanto se admite, por um lado, que Bolsonaro conduziu profundas transformações em características tradicionais da PEB, afastando-se de princípios como o multilateralismo e o universalismo (CASARÕES; FARIAS, 2021), por outro, as relações com a China não conseguiram incorporar todas as mudanças pretendidas. Para Lopes *et al.* (2022), as relações Brasil-China passaram por um período em que não foram consideradas prioridade, mas não houve rompimentos significativos, uma vez que a China continuou a ampliar sua influência sobre o Brasil. Apesar disso, ao fim do governo Bolsonaro prevaleceu a ideia de que as relações ficaram aquém do esperado. Como afirmaram Vidigal e Bernal-Meza (2020, p. 22), as relações com a China foram tratadas de forma setorial e “descompromissada com qualquer planejamento”.

A nova política externa de Lula e as relações Brasil-China nos primeiros cem dias

O diagnóstico feito por Lula e sua equipe foi de que as relações externas sofreram impacto negativo da gestão de Bolsonaro. O relatório final do Gabinete de Transição afirmou que “A combinação entre o desmonte de políticas públicas, em nível interno, e o predomínio de visão isolacionista do mundo, no nível externo, afetou a imagem do país e prejudicou a capacidade brasileira de influir sobre temas da agenda global” (GABINETE, 2022, p. 50). Assim, nas palavras do novo chanceler, Mauro Vieira, o objetivo da PEB passaria a ser reconduzir “o Brasil ao grande palco das relações internacionais” (VIERA, 2023).

Diante de “uma crise de governança global sem precedentes” (VIEIRA, 2023), a guerra na Ucrânia e a continuidade dos efeitos negativos pandemia, em uma frente, como argumenta Lima (2023, p. 81), defendeu-se “o retorno do país como protagonista global e defensor de uma política externa ‘ativa e altiva’, a autodeterminação dos povos e o compromisso com o multilateralismo”, destacando-se ainda um empenho renovado para o fortalecimento a iniciativas regionais, o “compromisso com a mudança da política climática e ambiental brasileira e a reinserção do Brasil como protagonista global nesta área” (LIMA, 2023, p. 81). Em outra frente, buscou-se recuperar o nexos entre política externa e desenvolvimento para o qual o contexto internacional atual poderia apresentar oportunidades.

Destacou-se que apesar de o país ter passado por um “severo período de desindustrialização e ausência de políticas de desenvolvimento”, o cenário internacional poderia abrir “janelas de oportunidades” (GABINETE, 2022, p. 32) que dariam espaço para uma nova inserção internacional. Diante disso, seria possível buscar a missão de “reindustrializar o Brasil e promover uma inserção internacional mais competitiva” (GABINETE, 2022, p. 32).

A PEB foi orientada nos seus primeiros cem dias por este diagnóstico. Nesse período, foi mantida intensa atividade internacional (ALVES, 2023). O presidente Lula participou de 16 reuniões de trabalho com chefes de Estado e/ou governo, realizando visitas à Argentina, Uruguai e aos EUA, além de confirmar uma agenda de volume para o restante do ano, incluindo a viagem à China (que deveria ter ocorrido dentro dos cem primeiros dias de governo, não fosse o adocimento do presidente).

É possível destacar alguns temas desses cem dias: o papel ativo na defesa da democracia; a tentativa de emplacar um papel de mediação na Guerra da Ucrânia; a articulação para a retomada de mecanismos de integração regional; a tentativa de reconstrução de relações bilaterais estremecidas com a Argentina, os EUA e a China e; a definição da temática ambiental como um dos elementos centrais de projeção do Brasil no mundo.

Com o resgate de procedimentos de equilíbrio e diversificação da PEB, as relações com a China voltaram a ser estratégicas no sentido de buscar-se o aproveitamento delas não apenas na vertente econômica, mas também para a projeção político-diplomática do Brasil no cenário global, conforme destacou o presidente Lula: “queremos ter com a China uma relação que vá além da economia e do comércio” (BRASIL, 2023f). De forma complementar, Vieira (2023) apontou que o Brasil passaria a usar de “maneira criativa” suas articulações externas, entre as quais os “BRICS, cuja condução nos caberá em 2025” com o intuito de “reforçar nossas posições e interesses concretos em temas da agenda internacional”.

Diante dessa nova fase nas relações com a China, nossa análise indicou que o governo brasileiro se concentrou em: i) rearticular as relações políticas e diplomáticas, tensionadas durante o governo Bolsonaro; ii) criar condições para alterar a qualidade das relações bilaterais, em especial no que diz respeito às questões econômicas; e iii) reconstruir a cooperação estratégica dos países com respeito a temas globais. Em termos práticos, a agenda que contemplava tais pontos foi organizada em função da viagem que Lula faria a China.

No que diz respeito ao primeiro item, alguns fatos podem ser considerados simbólicos para a retomada da aproximação política entre Brasil e China. Primeiro, em 2022, o candidato Lula anunciou que teria a China como um dos destinos prioritários de viagem em seus cem primeiros dias de governo (CHADE, 2022). Em seguida, a China enviou para participar da posse de Lula uma delegação de alto nível, com o vice-presidente, Wang Qisha. A mensagem trazida por ele era de que a China atribuía a mais alta importância às relações entre os dois países (CHADE, 2022). Terceiro, Lula, caso não tivesse adiado a viagem, teria sido o primeiro chefe de Estado a visitar a China após as Duas Sessões⁴, período no qual o foco é a revisão e estabelecimento de planos domésticos para depois retomar o engajamento com o exterior. A recepção de Lula logo após as sessões demonstraria a importância que a China atribui ao Brasil nos seus planos futuros.

⁴ A reunião política anual da China, conhecida como Duas Sessões, reúne os líderes e legisladores do país para definir a agenda do governo para o desenvolvimento econômico e social doméstico para o ano seguinte.

Durante os primeiros meses do mandato, a busca por reconstruir a proximidade, foi acompanhada por uma preocupação com a elevação da qualidade das relações. As exportações do Brasil para a China, como mencionado, tem se concentrado em commodities, com destaque para soja, minério de ferro e petróleo. Segundo Konchinski (2023), é preciso buscar a diversificação. É possível afirmar, contudo, que “a principal dificuldade em aumentar as exportações de produtos com maior valor agregado, seja para a China, seja para outros países, é estrutural e está relacionada à baixa competitividade e complexidade da economia brasileira” (ROCHA *et al.*, 2022), não sendo uma questão possível de se resolver em cem dias.

Ainda assim, em termos comerciais, o governo brasileiro conseguiu obter avanços. Durante a visita de Lula ao país, foi estabelecido com a China um acordo sobre requisitos sanitários para o comércio de proteína animal, acompanhado de um plano de trabalho para certificação eletrônica de produtos dessa natureza (BRASIL, 2023a). O acordo – que atende aos interesses da base agroexportadora – tem importância para dar mais previsibilidade aos fluxos de exportações, frequentemente afetados por questões sanitárias.

Ainda na parte comercial, o contexto que cercou a visita impulsionou acordos entre o setor privado brasileiro e empresas chinesas, entre os quais se destacaram: i) a aquisição pela Seara de 280 caminhões elétricos (que evitam o lançamento de CO₂ na atmosfera) da JAC Motors; ii) uma parceria entre a Friboi e a WHG para facilitar a distribuição de produtos da empresa brasileira no mercado chinês; iii) um acordo entre o Banco da China e a JBS para que a brasileira possa acessar créditos para exportação, e iv) a constituição de uma associação entre a *Sete Partners* e o *Tianjing Food Group*, visando a atuação na cadeia agrícola do Brasil (BRASIL, 2023b).

Apesar de considerar-se que os acordos fechados na área comercial foram importantes, e a despeito de a declaração conjunta entre os países, sobre o “Aprofundamento da Parceria Estratégica Global”, afirmar que as partes se comprometiam em “criar condições facilitadoras para que mais produtos competitivos e de alto valor agregado integrem o comércio” (BRASIL, 2023c), deve-se reconhecer que as tratativas refletiram o status quo das relações comerciais, que correspondem a realização dos interesses da base agroexportadora brasileira, e as dificuldades da diversificação das vendas nas atuais condições em que se encontra a indústria nacional.

Ciente dessas dificuldades de diversificação comercial, o foco do governo Lula voltou-se para a busca de investimentos chineses, tendo-se como meta a reindustrialização do país, a geração de empregos e o avanço tecnológico; segundo Lula, em viagem à China: “queremos investimentos para gerar empregos e novos ativos produtivos” (BRASIL, 2023f). Como analisou Sousa (2016), a ideia de que investimentos diretos chineses no Brasil, em especial voltados para indústria e tecnologia, poderiam contribuir para elevar a qualidade das relações bilaterais esteve presente em momentos anteriores, no governo Dilma.

Contudo, o foco em utilizar as relações com a China para desenvolver o setor produtivo se perdeu com a saída dos governos Lula e Dilma do executivo federal. Como afirma Schutte (2020), os investimentos chineses aumentaram no Brasil durante a década de 2010, com foco no setor de energia. Sobre Bolsonaro, especificamente, como afirmam Vidigal e Bernal-Meza (2020, p. 21), “aparentemente estava satisfeito com o status internacional do país, sem atentar minimamente ao processo de desindustrialização”. Em outra frente, os setores internos que deveriam pressionar o governo a tomar alguma atitude também não o fizeram: “Empresários de São Paulo não parecem estar preocupados com o declínio da indústria manufatureira” (VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020, p. 21). Tampouco os exportadores brasileiros de commodities têm tido interesse em pautar a industrialização. Como durante o governo Bolsonaro os interesses que significativamente influenciaram as relações com a China foram dos setores agroexportadores, os investimentos chineses foram conduzidos na ausência de um plano sobre como poderiam contribuir para a modernização da estrutura produtiva interna.

Com a volta de Lula ao poder e sua meta de reindustrializar o país, as relações com a China passaram a ser vistas como instrumentais. Os acordos fechados entre os países, como parte da agenda da visita de Lula à China, demonstraram isso (BRASIL, 2023a). Primeiro, é preciso mencionar que o tema dos investimentos ocupou importante espaço na declaração conjunta dos países. Afirmou-se, por exemplo, que as partes incentivariam “ativamente empresas dos dois países a fazer

investimentos recíprocos, em particular nas áreas de infraestrutura, transição energética, logística, energia, mineração, agricultura, indústria, sobretudo de alta tecnologia” (BRASIL, 2023c). As declarações apontaram para a possibilidade de uso dos investimentos chineses como forma de aprimorar o desenvolvimento brasileiro. Tem havido uma indicação clara, do governo Lula para a China, de que se espera poder contar com a parceria do país para modernizar a estrutura produtiva e alterar a qualidade da inserção internacional brasileira, reorientando a integração do Brasil nas cadeias de valores globais como país industrial e tecnológico.

Deve-se apontar, que tratativas foram estabelecidas não apenas pelo governo federal, visando a industrialização brasileira e desenvolvimento tecnológico, mas também entidades subnacionais, com três acordos entre o governo do Ceará e empresas chinesas nas áreas de tecnologia e energias renováveis (BRASIL 2023d). Destaca-se ainda a criação de um Grupo de Trabalho para a facilitação do comércio e o estabelecimento do ‘Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Pesquisa e Inovação’ entre os países, que coloca disposições para a “cooperação bilateral em pesquisa científica, tecnológica e inovação industrial” em áreas como os semicondutores, que são apontados por especialistas como elementos que podem viabilizar uma parceria dos países (PARAGUASSU, 2023).

Apesar de o Brasil ter optado por não integrar a *Belt and Road Initiative* (BRI), os países “manifestaram interesse em examinar sinergias entre as políticas de desenvolvimento, os programas de investimento do Brasil e as iniciativas de integração regional sul-americanas” e a “Iniciativa do Cinturão e da Rota” (BRASIL, 2023c). Como afirmaram Sousa et al. (2023), permaneceu ainda no governo brasileiro a visão de que a adesão a BRI não traria benefícios adicionais aos que o Brasil já obtém nas relações, sendo que, da parte da China, o fato de o Brasil não estar dentro da iniciativa não tem impactado no andamento das relações. Tanto é assim, que além das tratativas visando as relações bilaterais, os países também desenvolveram novas articulações em questões globais.

Da parte do Brasil, ficou claro que o país pretende recuperar o papel estratégico das relações com a China como elemento para impulsionar sua projeção global. Sobre o BRICS e o NBD, as sinalizações do governo brasileiro têm sido de dar mais peso as iniciativas para a projeção global do Brasil e para impulsionar o desenvolvimento nacional. No NBD, o Brasil articulou a troca de Marcos Troyjo, indicado durante o governo Bolsonaro para presidir o banco (com mandato anteriormente previsto até 2025), pela ex-presidente Dilma, figura política de nível elevado e que possui uma bagagem desenvolvimentista. No BRICS, cuja presidência em 2025 caberá ao Brasil, Lula levantou discussões acerca da possibilidade do desenvolvimento de uma moeda comum (GAYER, 2023). Ainda que a discussão esteja longe de algum encaminhamento, reforça-se a ideia de que o Brasil vê no agrupamento um interlocutor que pode ajudar o país a conduzir questões de interesse nacional e global.

Há ainda outros pontos de convergência que nesses primeiros 100 dias buscou-se explorar visando uma projeção global. Apesar das posições distintas sobre a Guerra da Ucrânia, os países têm coincidido nas críticas a sanções unilaterais e sobre a importância de trazer a Rússia e a Ucrânia para a mesa de negociações (BRASIL, 2023c). Na matéria de segurança alimentar, China e Brasil assinaram um memorando visando o desenvolvimento rural e o combate à fome e a pobreza. O memorando assinalou que as partes procurariam “trabalhar juntas para o desenvolvimento de uma aliança global contra a fome e a pobreza extrema” e, ainda, “coordenar posições e prestar apoio mútuo no âmbito dos fóruns multilaterais” (BRASIL, 2023a), o que indica que acordos dessa natureza reforcem o potencial das articulações de ambos no plano multilateral e o uso estratégico das relações mútuas como elemento de projeção global em temas comuns.

O combate a mudança do clima foi outro elemento que passou a ser instrumentalizado como estratégico. No documento intitulado ‘Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima’, os países decidiram “ampliar, aprofundar e diversificar a cooperação bilateral sobre clima”, como também usaram o documento para reafirmar o “princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que visa proteger a posição dos países em desenvolvi-

mento em negociações internacionais, e criticaram os países desenvolvidos pelas “obrigações não cumpridas de financiamento climático” (BRASIL, 2023e). Desse modo, tanto o tema da fome e extrema pobreza, como o das mudanças climáticas, entraram no rol de pautas sobre as quais os países buscam articulação conjunta visando sua projeção global.

Em suma, restou claro nas relações nesses cem primeiros dias (somados ao período da viagem de Lula à China, em abril) que o Brasil esforçou-se para reorientar as relações com o país asiático, buscando maior proximidade política bilateral e a elevação da qualidade das relações por meio da oferta de oportunidades para que a China pudesse contribuir para uma das principais metas do governo Lula: reindustrializar o Brasil e promover o seu avanço tecnológico que, por sua vez, se efetivadas, terão o potencial de elevar o patamar de inserção internacional brasileira. Ainda, a rearticulação das relações para além do escopo bilateral, visou impulsionar maior projeção global para ambos os países.

Considerações finais

Nos planos da PEB e inserção internacional do Brasil desenvolvidos durante os cem primeiros dias do novo governo, a China tem tido um papel importante para impulsionar estratégias de equilíbrio e diversificação para o país. Do lado bilateral, a reaproximação política e – diante das dificuldades de promover alterações no padrão comercial – a introdução da pauta da reindustrialização brasileira como elemento a nortear as relações econômicas, em especial os projetos de investimentos chineses no país, ficaram claros nos entendimentos estabelecidos entre os governos. Já as rearticulações entre Brasil e China na política global têm sido pautadas em temas de interesse comum, os quais podem ser usados por ambos para projetarem protagonismo internacional. Livre de uma política de alinhamento com Washington, o Brasil tem visto na possibilidade, não de alinhamento, mas de cooperação abrangente com a China um instrumento para alcançar objetivos domésticos e internacionais.

Há dificuldades oriundas de constrangimentos externos, entre os quais se destacam a crise de governança global evidenciada pela guerra na Ucrânia e, posteriormente, pelo conflito na Faixa de Gaza, além dos desafios de lidar com o contexto econômico mundial pós-pandêmico. Diante de tais constrangimentos, fica cada mais evidente como o governo Lula tem se colocado como porta-voz dos países do Sul Global e, ao mesmo tempo, adotado uma abordagem mais proativa em suas relações com a China, buscando não apenas a cooperação econômica, mas também uma maior proximidade política e estratégica. Entre as metas do terceiro governo Lula estão a reindustrialização da economia brasileira, a promoção do avanço tecnológico e a busca por uma inserção internacional mais significativa. É à luz destes objetivos que tem se consolidado a aproximação Brasil-China.

É preciso salientar que estes esforços de aproximação não se limitam ao âmbito bilateral, também visam impulsionar a projeção global de ambos os países por meio de temas como segurança alimentar, mudanças climáticas, governança global e a participação no BRICS – como posteriormente seria confirmado com a ampliação dos países participantes do grupo. A reorientação das relações entre Brasil e China parece ser promissora e capaz de atender às metas estabelecidas pelo governo Lula, tanto em termos de desenvolvimento econômico quanto de projeção global. Este trabalho deixa em aberto uma agenda de pesquisa para futuras pesquisas que possam complementar e se aprofundar na análise das relações entre os dois países sob a liderança do governo Lula e seus impactos na PEB.

Cabe destacar alguns desafios para a efetiva realização dessa agenda. Primeiro, cabe ressaltar que o direcionamento geral dado pelos documentos de cooperação entre Brasil e China, que visam destacar as oportunidades para a reindustrialização e desenvolvimento tecnológico nacionais, dependerão da elaboração de projetos concretos entre os países. Do lado do Brasil, isso exigirá a articulação do Estado (ministérios, empresas públicas, autarquias, etc.) para mapear e selecionar oportunidades, e mobilizar defensores desses projetos na sociedade, uma vez que, como mencionado, os interesses que têm pautado as relações Brasil-China, dos setores agroexportadores, são forças de status quo que, no geral, não têm interesse em encaminhar a industrialização.

É preciso que o governo brasileiro construa uma base interna de atores sociais que possa apoiar os projetos da nova industrialização brasileira. Já do lado externo, o aprofundamento da cooperação entre Brasil e China pode sofrer com constrangimentos diante de um cenário no qual a competição interestatal entre EUA e China é crescente. Caberá aos executores da PEB atuar nas lacunas dessa competição e encontrar espaços para barganhar melhores termos para a inserção brasileira.

Em resumo, a reorientação das relações entre o Brasil e a China nos primeiros 100 dias do governo Lula reflete uma mudança significativa na abordagem do Brasil em relação ao gigante asiático. A busca por maior proximidade política, a promoção da cooperação estratégica e a ênfase na reindustrialização e avanço tecnológico do Brasil representam uma nova direção na política externa brasileira. A colaboração em questões como segurança alimentar e mudanças climáticas demonstra o compromisso conjunto com desafios globais. Embora os resultados possam depender de uma implementação eficaz e do enfrentamento de desafios contínuos, a trajetória parece promissora. Este estudo destaca a importância de continuar a monitorar e analisar essas relações em constante evolução, à medida que o Brasil busca consolidar seu papel como protagonista global nas próximas décadas.

Referências

ALVES, Ana R. Lula bate recorde de viagens internacionais nos primeiros 4 meses de governo; veja itinerários. **O Globo**, 21 abril 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: 09 jun. 2023.

ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, n. 06, 2017. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 08 Out 2023.

ARBILLA, José M. Arranjos institucionais e mudanças conceituais nas políticas externas argentina e brasileira. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro; PUC-RJ, nº22, 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

BERRINGER, Tatiana; SOPRIJO, Gabriel; ALMEIDA, Gabrielly; MITAKE, Flavia; ANTONIAZZO, Fernanda. 100 dias de governo Biden, as relações Brasil-EUA e a vacinação contra Covid. **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 08 mai. 2021. Disponível em: <https://opeb.org/2021/05/07/100-dias-de-governo-biden-as-relacoes-brasil-eua-e-a-vacinacao-contr-covid/>. Acesso em: 09 jun 2023

BIATO, Oswaldo. **A parceria estratégica sino-brasileira**: origens, evolução e perspectivas (1993-2006). Brasília: FUNAG, 2010.

BRASIL. **Comex Stat/MDIC**, 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 131**. Lista e íntegra dos atos assinados no Grande Palácio do Povo, por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Popular da China, 14/04/2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/lista-e-integra-dos-atos-assinados-no-grande-palacio-do-povo-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 132**. Acordos assinados pelo setor privado e por entes públicos brasileiros por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Popular da China, 14/04/2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordos-assinados-pelo-setor-privado-e-por-entes-publicos-brasileiros-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global**. Pequim, 14 de abril de 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 135**. Lista de atos assinados por governos estaduais, Fiocruz e Vale por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Popular da China, 14/04/2023d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/lista-de-atos-assinados-por-governos-estaduais-fiocruz-e-vale-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 134**. Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima, 14/04/2023e. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china-sobre-o-combate-as-mudancas-climaticas. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Com primeiro-ministro chinês, Lula reforça intenção de diversificação de investimentos**. Brasília, 14 abril 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/com-primeiro-ministro-chines-lula-reforca-intencao-de-diversificacao-de-investimentos>. Acesso em: 09 jun. 2023.

CASARÕES, Guilherme S. P.; FARIAS, Déborah B. L. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 35, n. 5, p. 741-761, 2021. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CASARÕES, Guilherme S. P. A Mídia e a Política Externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.2, Jul-Dez 2012, p.211-236. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/32661/20524>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CERVO, Amado L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado L; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3ª ed. Brasília: Editora UNB, 2010.

CHADE, Jamil. China envia delegação de mais alto nível que EUA para posse de Lula. **UOL**, 29/12/2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/jamil-chade/2022/12/29/china-envia-delegacao-de-mais-alto-nivel-que-eua-para-posse-de-lula.htm>. Acesso em: 19 jun. 2023.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório Final**. 22/12/2022. Disponível em: <https://gabinetedetransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

GAYER, Eduardo. No G7, Lula volta a defender que Brics tenham moeda comum semelhante ao euro. **Estadão Conteúdo**, 22/05/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/no-g7-lula-volta-a-defender-que-brics-tenham-moeda-comum-semelhante-ao-euro/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

GIL, Antônio C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Feliciano S; SILVA, Irma D. O. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345-363, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iaa220>. Acesso em: 17 jun. 2023.

KONCHINSKI, Vinicius. Lula vai à China em busca de parcerias para Brasil exportar além de commodities. **Brasil de Fato**, 11/04/2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/04/11/lula-vai-a-china-em-busca-de-parcerias-para-brasil-exportar-alem-de-commodities>. Acesso em: 19 Jun. 2023.

LIMA, Maria R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 48 (1), 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2023.

LIMA, Maria R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista**, Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 79-95, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.04.79-95.pt>. Acesso em: 19 jun. 2023.

LOPES, Dawisson B; CARVALHO, Thales; SANTOS, Vinicius. 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. 2, n. 4, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/isa-gsq/ksac078>. Acesso em: 19 jun. 2023.

OLIVEIRA, Henrique A. **Brasil e China**: cooperação sul-sul e parceria estratégica. Fino Traço: Belo Horizonte, 2012.

PARAGUASSU, Lisandra. Brasil abre caminho com China para parceria em tecnologia de semicondutores, 14/04/2023. **CNN**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brasil-abre-caminho-com-china-para-parceria-em-tecnologia-de-semicondutores/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111> Acesso em: 10 out. 2023.

ROCHA, Daniel *et al.* Após incertezas, Brasil e China reafirmam compromissos de parceria. **Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil**, 28/06/2022. Disponível em: <https://oieb.org/2022/06/28/apos-incertezas-brasil-e-china-reafirmam-compromissos-de-parceria/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SCHUTTE, Giorgio R. **Oasis no capital – Solo Fértil para a "Corrida De Ouro"**: A Dinâmica dos Investimentos Produtivos Chineses no Brasil. Curitiba: Appris, 2020.

SENNES, Ricardo U. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, Álvaro V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, 10(49), 2019, 23–41. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>. Acesso em: 09 Out 2023.

SILVA, André L. R.; HOLLEBEN, Raquel. De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003-2020). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 11, n. 22, p. 200-226, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v11i22.15098>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SOUSA, Ana T. L. M. **Relações Brasil-China: interesses, questões e resultados**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138117/sousa_atlm_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 19 jun. 2023.

SOUSA, Ana T. L. M.; SCHUTTE, Giorgio R.; TEIXEIRA, Ana P.; BELASQUES, Bruna; CASTRO, Bruno. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio; BERRINGER, Tatiana. (orgs). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André: EdUFABC, p. 229-250, 2021a.

SOUSA, Ana T. L. M.; ABRÃO, Rafael A. F.; SANTOS, Vitor H. Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G. **OIKOS** (Rio de Janeiro), Vol. 20, n. 1, 2021b. Disponível em: <http://www.revistaioikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/716>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SOUSA, Ana T. L. M.; GAJUS, Brenda N.; PORTO, Filipe; FREITAS, José L.; ABRÃO, Rafael A. F.; RODRIGUES, Vanessa C. P.; SILVA, Vitor G.; SANTOS, Vitor H. Distensão, Assimetrias e Oportunidades Perdidas: Relações Brasil-China no Governo Bolsonaro. In: SOUSA, Ana T. L. M.; AZZI, Diego A.; RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. Rio de Janeiro: Telha, 2022a.

SOUSA, Ana T. L.M.; ABRÃO, Rafael; SANTOS, Vitor H; GAJUS, Brenda. Fake news em grupos bolsonaristas: a construção da China como uma ameaça externa. **Mundo e Desenvolvimento**. v. 5, n. 8, p. 21-38, 2022b. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoDesenvolvimento/article/view/105. Acesso em: 09 jun. 2023.

SOUSA, Ana T. L.M; SCHUTTE, Giorgio; ABRÃO, Rafael; RIBEIRO, Valéria. A iniciativa cinturão e rota na América Latina: os casos de Brasil, Panamá, Chile e Equador. In: CORSI, Luiz F; SANTOS, Agnaldo; MENDONÇA, Marina G. **América Latina, eleições e mudanças políticas**. Marília, SP: Projeto Editorial Praxis, 2023.

VIDIGAL, Carlos E; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 15, n. 2, p. 11-26, 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632020000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jun. 2023.

VIEIRA, Mauro. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores** - Brasília, 2 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasil/discursos-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasil-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 19 jun. 2023.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

Funções de colaboração exercidas	
Ana Tereza Lopes Marra de Sousa:	Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Rafael Almeida Ferreira Abrão:	Conceituação; Metodologia; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (revisão e edição);
Luís Filipe de Souza Porto:	Metodologia; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A Economia Política das Relações Brasil-China: uma proposta de análise dos acordos firmados no terceiro governo Lula

The Political Economy of Brazil-China Relations: a proposal to analyse the agreements signed during the third Lula administration

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133580>

Yasmin Lenz Piccoli Castelli

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil

yasminlenzp@gmail.com  

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Niterói, Brasil

octavioco98@gmail.com  

Resumo

O presente artigo tem como objetivo geral investigar se a atual condução das relações Brasil-China no governo Lula contribui para que o Brasil ascenda a uma posição mais próxima ao centro na Economia Mundo Capitalista (E-MC). Para tanto, os objetivos específicos são: 1) Analisar as relações Brasil-China nos últimos vinte anos, sob aspectos políticos e econômicos, em termos dos principais acontecimentos da política externa sino-brasileira; 2) Comparar os acordos firmados entre Brasil e China na última viagem do presidente Lula com os acordos nas demais gestões dos mandatários brasileiros entre 2003 e 2023. Metodologicamente, o artigo parte da perspectiva histórica da Teoria dos Sistemas-Mundo para realizar um estudo de caso sobre os acordos firmados entre Brasil e China, de 2003 a 2023. Como conclusões, ressalta-se que apesar do foco dos acordos em Ciência, Tecnologia e Inovação e desenvolvimento industrial, as relações sino-brasileiras ainda reforçam um padrão centro-periferia com foco na exportação de commodities.

Palavras-chave: Brasil; China; Teoria dos Sistemas-mundo; Política Externa Brasileira.

Abstract

The general objective of this article is to investigate whether the current conduct of Brazil-China relations under the Lula administration is helping Brazil to rise to a position closer to the center of the Capitalist World Economy (CWE). To this end, the specific objectives are: 1) To analyze Brazil-China relations over the last twenty years, from a political and economic point of view, in terms of the main events in Sino-Brazilian foreign policy; 2) To compare the agreements signed between Brazil and China during President Lula's last trip with the agreements signed during the other administrations of Brazilian presidents between 2003 and 2023. Methodologically, the article uses the historical perspective of World Systems Theory to carry out a case study of the agreements signed between Brazil and China between 2003 and 2023. The conclusions are that despite the focus of the agreements on Science, Technology and Innovation and industrial development, Sino-Brazilian relations still reinforce a center-periphery pattern focused on the export of commodities.

Keywords: Brazil; China; World-Systems Theory; Brazilian Foreign Policy.

Recebido: 29 Junho 2023

Aceito: 15 Novembro 2023

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses, conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Conflitos de interesse: Os autores 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 Compartilhá-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 presente artigo se debruça sobre a temática das relações Brasil-China, sob uma perspectiva de um cenário pós-governo de Jair Bolsonaro, com a reeleição de Lula, tomando posse em seu terceiro mandato em janeiro de 2023. O artigo parte da seguinte problemática de pesquisa: em uma perspectiva de continuidade das relações Brasil-China, nos governos Lula 1, Lula 2 e o governo Dilma, faz-se importante questionar: para além das rupturas causadas entre 2016 e 2022, é possível afirmar que as relações com a China, construídas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em perspectiva com as iniciativas lançadas em 2023, trazem uma contribuição significativa para que o Brasil ascenda a atividades econômicas consideradas do centro da Economia-Mundo Capitalista (E-MC). A hipótese é de que os sinais demonstrados pelas falas e acordos assinados entre Brasil e China no terceiro governo Lula indicam um importante redirecionamento da relação entre os dois países, buscando a superação de um paradigma primário-exportador, muito embora os acordos *per se* sejam incipientes para levar a cabo uma profunda transformação da cadeia produtiva brasileira.

No intuito de buscar respostas para a problemática de pesquisa, delimitou-se o seguinte objetivo geral: investigar se a atual condução das relações Brasil-China no governo Lula contribui para que o Brasil ascenda a uma posição mais próxima ao centro na Economia Mundo Capitalista. Tendo como objetivos específicos: 1) Analisar as relações Brasil-China nos últimos vinte anos, sob aspectos políticos e econômicos, em termos dos principais acontecimentos da política externa sino-brasileira; 2) Comparar os acordos firmados entre Brasil e China na última viagem do presidente Lula com os acordos nas demais gestões dos mandatários brasileiros entre 2003 e 2023.

Brasil e China possuem relações diplomáticas há cerca de 50 anos, com foco em diferentes áreas, dentre elas, a ciência e tecnologia espacial, consolidada em 1988 com a assinatura de um acordo que deu origem ao Programa Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS) (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2018). Em 2004, no governo Lula 1, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação, a COSBAN (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, não datado; Brasil, 2004). O setor de desenvolvimento tecnológico é colocado dentro da Economia-Mundo Capitalista como uma área crucial para que os Estados consigam desenvolver sua economia com foco em atividades de alto valor agregado. Neste contexto, é possível considerar as relações do Brasil com a China como um potencial estratégico para o desenvolvimento da econômica brasileira em atividades de maior valor agregado, que exigem um aparato tecnológico avançado. Essas atividades serão interpretadas a partir da perspectiva dos Sistemas-mundo, em que os Estados fazendo parte de uma Economia-Mundo Capitalista, caracterizada pela acumulação incessante de capital e que pode ser vista em seu eixo global e em seus eixos interestatal, como nas relações Brasil-China. Na E-MC, as atividades envolvendo alta tecnologia são tidas como de centro/núcleo, enquanto as atividades de menor valor agregado, como do setor agrícola, são consideradas periféricas (NOGUEIRA, 2008). Estas, que seriam as atividades principais da economia brasileira, mesmo com as possibilidades de crescimento com a cooperação tecnológica.

Com a chegada do PT à presidência, através da primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, as relações do Brasil com a China passaram a ser um dos aspectos mais importantes na construção da agenda de política externa do país. Lula, enquanto uma das figuras mais fortes da política externa presidencial, exerceu um papel de protagonismo na diplomacia brasileira, um fator que cria muitas expectativas sobre como será a condução destas relações ao longo do novo mandato do presidente, iniciado em janeiro de 2023. Durante sua campanha presidencial em 2022, Lula utilizou o jargão “Mais e melhor” para fazer referência de que seu retorno só faria sentido se superasse os dois governos anteriores: “Quero voltar a governar esse país porque eu acho que é preciso recuperar a economia, fazer mais e melhor para o país voltar a crescer” (LULA, 2022). Neste sentido, é de se indagar se os acordos negociados com a China na visita oficial com o presidente são um indicativo de que será possível retomar o padrão de parceria construído nos governos do PT.

Os cem primeiros dias da política externa do governo trazem um histórico de aprofundamentos dos diálogos diplomáticos, que resultaram na missão diplomática para a China, durante os dias 11 a 14 de abril. A viagem ocorreu alguns dias após o marco dos “100 primeiros dias do governo Lula” por conta de problemas de saúde do presidente¹.

As relações sino-brasileiras passaram por um período de enfraquecimentos e desavenças diplomáticas após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, sucedida pelo presidente Michel Temer, que assumiu o cargo até 2018. O governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) ficou conhecido como um período de inúmeras dificuldades para a relação sino-brasileira, contando com episódios de empasses diplomáticos e xenofobia. Essa postura extremamente desrespeitosa e problemática para a política externa brasileira (PEB) representou um enorme contraste com a tradição dos governos petistas ao tratar a China como um dos parceiros diplomáticos de maior importância para o Brasil.

Como abordagem teórica, utilizar-se-á da Teoria dos Sistemas Mundo, desde autores clássicos como Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, para nortear a análise sobre as inferências da China para a centralização ou periferação do Brasil na E-MC, em conjunto a Análise de Política Externa (APE) voltada para o estudo da Economia Política, conforme proposto por Maria Regina Soares de Lima (1990). Portanto, a primeira seção do artigo traz uma breve construção conceitual sobre a E-MC. Quanto a metodologia, foi realizado um estudo de caso sobre os acordos firmados entre Brasil e China, entre os anos de 2003 e 2023. Para o âmbito deste dossiê de 100 dias do governo Lula, o desenho de pesquisa adotado prezou pela equivalência comparativa entre o universo de casos observados, adotando restrições de escopo específicas (MUNCK, 2004).

Neste sentido, foram tomadas como unidades de análise: os acordos firmados no contexto da primeira Visita de Estado da gestão dos mandatários brasileiros neste período, descartando posteriores visitas do mesmo mandatário à China, ou do mandatário chinês ao Brasil, governos reeleitos e de transição. Foram identificados setores-chave para a análise dos acordos e seus efeitos na relação Brasil-China na E-MC, sendo estes, Agropecuária e Agronegócio; Bancos e Finanças; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comércio e Investimentos; Indústria, Comércio e Serviços; Infraestrutura e Logística, tipologias próprias adotadas para caracterizar cada acordo no âmbito da pesquisa (MUNCK, 2004). Foram analisados os acordos firmados no contexto da primeira viagem do governo Lula – Hu Jintao (22/05/2004 – 27/05/2004; 11/11/2004 – 15/11/2004), do primeiro governo Dilma Rousseff – Hu Jintao (10/04/2011 – 15/04/2011), do governo Bolsonaro – Xi Jinping (24/10/2019 – 25/10/2019; 13/11/2019) e do terceiro governo Lula – Xi Jinping (11/04/2023 – 14/04/2023).

Desta forma, a análise destes documentos a partir de setores específicos concernentes à análise da posição brasileira na E-MC busca jogar luz sobre uma classe maior de casos envolvendo estes setores, tanto no que tange ao desenvolvimento econômico brasileiro per se, quanto o impacto da China neste âmbito (GERRING, 2004). Seguindo os auspícios da obra de Keohane, King e Verba (1994), popularmente conhecido como KKV, procura-se realizar inferências descritivas sobre as relações Brasil-China nas áreas concernentes, divulgando os métodos e dados analisados de forma pública, com conclusões que, embora incertas, dada a complexidade do objeto analisado, fornecem importantes lentes de análise comparativa para o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

Além da seção sobre a abordagem teórica, o artigo conta com mais 3 seções com foco no objeto de estudo sobre as relações Brasil-China, organizadas em ordem cronológica. Sendo a seção 2, do primeiro governo Lula (2003-2011) até o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2012-2016). A terceira seção foca nas rupturas de agenda durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e, principalmente, de Jair Bolsonaro (2018-2022). A última seção analisa os acordos Brasil-China envolvendo atores públicos no contexto da primeira viagem dos mandatários brasileiros à China entre 2003 e 2023; de modo a compreender, em perspectiva histórica, o quão representativos foram os acordos firmados pelo terceiro governo Lula em seus cem primeiros dias nos setores que tangem o reposicionamento brasileiro na E-MC.

¹ Embora este dossiê se destine aos cem primeiros dias de governo, a viagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva estava originalmente planejada para ocorrer entre os dias 26 e 31 de março, justificando a análise dela.

O posicionamento sino-brasileiro na configuração do sistema mundo capitalista no século XXI

Para analisar o funcionamento da PEB e de suas relações com a China, partimos do entendimento de Salomón e Pinheiro (2013, p. 42), que enxergam a vinculação da APE com outras áreas do conhecimento, tais quais a Psicologia, Sociologia e a Economia. Desta forma, utiliza-se da APE com uma abordagem voltada para compreender a Economia Política da PEB, assim como proposto por Maria Regina Soares de Lima (1990). Enquanto Lima (1990) utiliza de um esquema analítico com 1) a abordagem sistêmica de Immanuel Wallerstein; 2) a Teoria da Dependência; 3) o Neorrealismo; e 4) o Subimperialismo de Galtung; este artigo se utiliza apenas da primeira abordagem.

A vinculação da APE com outras áreas do conhecimento traz um caráter interdisciplinar para a abordagem, algo que diz respeito não somente ao campo das Relações Internacionais em si, mas da própria abordagem sistêmica. Apesar de ser conhecida como uma teoria econômica, o próprio Wallerstein (2004, p. x-xi) caracteriza a perspectiva como uma abordagem histórica multidisciplinar que busca compreender a formação do capitalismo em um sistema global. Neste sistema, conhecido como o Sistema Mundo Capitalista, os Estados possuem relações interestatais que envolvem as políticas externas e econômicas dos Estados que se relacionam (WALLERSTEIN, 1999; 2004).

A E-MC é caracterizada como um sistema econômico, social e histórico formado há cerca de quinhentos anos, com início na Europa e tendo uma expansão global a partir do século XIX. Neste aspecto, “os principais componentes da E-MC são: i) o subsistema interestatal, formado pelos estados nacionais; ii) o subsistema econômico, constituído pelas cadeias mundiais de mercadorias que cruzam os territórios dos estados” (VIEIRA, 2021, p. 169). É através das estruturas formadas pela E-MC que se desenvolvem os processos de acumulação incessante de capital, de expropriação da natureza e de exploração da mão-de-obra. Estruturas estas que “[...] vão condicionando a vida dos povos ao redor de todo o planeta terra.” (VIEIRA; FERREIRA, 2013, p. 248). Neste tópico, é possível observar que estas estruturas condicionadas pelo sistema criam uma divisão dos países dentro das cadeias mundiais em Centro, Periferia e Semiperiferia, e provoca uma desigualdade social e econômica entre estes três estágios (ARRIGHI, 1997; WALLERSTEIN, 2004).

O centro, também caracterizado como núcleo-orgânico, é a região onde se concentra “o *locus* de acumulação e poder mundiais” (ARRIGHI, 1997, p. 140), mantendo um controle das atividades econômicas nas cadeias globais de valor, e por consequência, um controle do sistema financeiro. Para haver uma acumulação de capital detida pelos Estados centrais, existem zonas periféricas que “são o *locus* da exploração e da impotência” (ARRIGHI, 1997, p. 140). Wallerstein e Arrighi avançam as contribuições dos teóricos da dependência ao pontuarem sobre a existência de um *status* de semiperiferia para os Estados que concentram tanto atividades periféricas quanto do núcleo-orgânico que tendem a resistir ao rebaixamento para o *status* de periferia “embora não tenham poder suficiente para superá-la completamente e passar a fazer parte do núcleo orgânico” (ARRIGHI, 1997, p. 140).

Como o poder econômico tende a se concentrar em maioria no núcleo orgânico, o centro, as relações de poder entre os países parte da E-MC acabam sendo ditadas por quem detém o maior poder econômico, considerando a impossibilidade de desassociar estas duas formas de exercer o poder. Neste aspecto, entende-se que este centro exerce poder sobre a periferia e a semiperiferia, tanto em relações bilaterais entre países, como na atuação sistêmica através de mecanismos multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (SO, 1984).

Conforme apontado por Vieira, Ouriques, Arend (2020, p. 13), as posições ao longo da E-MC não são estanques, existe a possibilidade de os Estados ascenderem a uma posição mais central. Essa mudança de posição ocorre em um caso de desenvolvimento, que “não é possível para todos” devido ao próprio funcionamento do sistema, onde a exploração se coloca como algo intrínseco da mão de obra, matéria-prima, entre outros elementos; se coloca como parte do funcionamento do sistema para que o *locus* financeiro dessa exploração se concentre nos núcleos centrais, sendo “um pequeno grupo de países que concentram grande poder e riqueza”. Sobre a questão do desenvolvimento, os autores ressaltam que

o investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) é um ponto chave para “determinar se ele (país) se insere no Centro, na Semiperiferia ou na Periferia do sistema-mundo capitalista” (VIEIRA; OURIQUES; AREND, 2020, p. 14).

Ao trazer casos de desenvolvimento, podemos observar o caso chinês e indiano, que hoje ocupam altos *rankings* em produção de tecnologia, que é uma atividade que exige uma grande concentração de renda para ser desenvolvida e aplicada nas cadeias de produção do país, resultando em produtos manufaturados com alta tecnologia agregada. Conforme apontam Pennaforte e Luigi, (2022, p. 147) considerando um cenário de crescimento econômico dos países membros dos BRICS, até o ano de 2030, China e Índia apresentam uma melhor expectativa, em contrapartida aos demais membros, sendo Brasil, Rússia e África do Sul.

Neste aspecto, tem-se a China como um Estado em ascensão para o centro da E-MC, enquanto o Brasil encontra-se em um status de desindustrialização que pode colocar o país como parte da periferia global (VIEIRA, 2022; 2021; VIEIRA; OURIQUES; AREND, 2020). A China, que se encontrava em uma posição periférica nos anos 60 e 70, alcançou o posto de maior economia do mundo². Em 1970, a China tinha um PIB de US\$ 92.6 bilhões, PIB per capita de US\$ 812.2. Em 2022, a China alcançou um PIB de US\$ 17.96 trilhões, o que representa cerca de 18% do PIB mundial (US\$ 100.56 trilhões), alcançando um PIB per capita de US\$ 12.720,2 (WORLD BANK, 2023a; 2023b). Segundo dados do Banco Mundial (2023), os períodos de reforma que a China passou pós 1978 possibilitaram a retirada de mais de 800 milhões de pessoas da pobreza, com um crescimento econômico de cerca de 9% ao ano. Desde as reformas, avançou em seu desenvolvimento tecnológico para ser a “fábrica do mundo”, se tratando de um dos países com maior concentração de atividades centrais devido a seu avanço tecnológico (CINTRA; PINTO, 2017).

Quanto a posição do Brasil na E-MC, apesar de não ser o foco principal do artigo, vale a pena destacar a hipótese trabalhada por Vieira, Ouriques e Arend (2020, p. 1) “de que por não ter conseguido acompanhar as inovações industriais que vem ocorrendo desde os anos 1980, o Brasil encontra-se despreparado para acompanhar o emergente paradigma produtivo, já que o Brasil nem mesmo ingressou na indústria 3.0 (microeletrônica), que emergiu na década de 1970”.

Neste cenário, é importante que o Brasil foque no desenvolvimento tecnológico de sua indústria de base para conseguir gerir um processo de avanço econômico, que permita a proliferação de atividades centrais de alto valor agregado, que reinvestidos pelo Estado, podem trazer lucros para a economia brasileira e uma maior independência de outros Estados centrais.

Em meio ao debate sobre a dependência e as posições que os Estados ocupam no sistemas-mundo, o esquema de análise desenvolvido por Lima (1990) “parte da ideia de que a dependência e a autonomia são inerentes às relações internacionais dos países semiperiféricos” (LIMA, 1990, p. 10); em específico ao caso da PEB ao longo da década de 1990, que se baseava em “uma necessidade de fazer frente aos constrangimentos e vulnerabilidades gerados pela integração do país à economia mundial, por um lado, e, por outro, da tentativa de aproveitar eventuais espaços de manobra na ordem internacional, com vistas a redefinir a inserção externa do país”. Apontando assim para o argumento de que o Brasil estaria deixando uma desindustrialização e poderia passar a ocupar um lugar periférico na economia mundo capitalista. Sendo assim, o presente artigo, ao utilizar do esquema de análise de Lima (1990), busca expandir esta interpretação sobre a PEB para o espaço-tempo atual, ao longo dos governos do PT e as relações com a China, para investigar se estas relações foram constrangidas pelas vulnerabilidades do Brasil frente a sua atual posição na E-MC, ou se essas relações foram usadas como ferramenta para melhorar as condições internas do país, ascendendo a uma posição mais central.

² A China ocupa o primeiro lugar no ranking, mesmo que seja a segunda economia do mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB) nominal, ficando atrás somente dos EUA, quando olhamos para o ranking global das economias em termos de PIB por Paridade de Poder de Compra (PPC) (WORLD BANK, 2021). O que significa dizer que os chineses, em seu próprio território, têm maior poder de compra que os estadunidenses em seu país.

As relações sino-brasileiras sob os governos petistas (2003 - 2016)

A primeira vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) como presidente foi em 2003, derrotando o candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), José Serra. A transição do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) para o Lula não contou com grandes mudanças em perspectiva das relações com a China. O governo de FHC mantinha o *status* criado em 1993 de uma “Parceria Estratégica”, focando no desenvolvimento das relações comerciais. Este interesse em aprofundar as relações vem da posição de importância que a China estava construindo no cenário internacional (BECARD, 2008).

Desde este primeiro mandato, tem-se como marca registrada da PEB do governo Lula o forte apelo a um protagonismo do Brasil como potência regional e como voz dos países periféricos e semiperiféricos em mecanismos multilaterais (CERVO; BUENO, 2015). Se diferenciando do perfil mais discreto de FHC, buscando diálogos multilaterais, mas sem exigir um papel destaque do Brasil (BECARD, 2008). Uma das primeiras ações de política externa para com a China foi a criação da COSBAN em 2004, em negociações realizadas por Lula e Hu Jintao (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, não datado; Brasil, 2004). O foco da cooperação sino-brasileira passou a figurar nos seguintes tópicos: “política, econômica, comercial, científica e tecnológica, espacial, agrícola e cultural-educacional”³ (LIMA, 2016, p. 144).

A iniciativa para a formalização do grupo BRICs partiu do governo Lula no ano de 2007, reforçando o papel de protagonismo do Brasil como uma potência semiperiférica. O ano de 2008 foi marcado pela primeira reunião formal entre os países do BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China) em um período da crise que abalou o sistema financeiro ao entorno dos Estados Unidos (EUA) e dos demais países do Centro, permitindo um maior espaço de atuação para a China e um aprofundamento das relações financeiras entre os países do grupo (STUENKEL, 2017).

Em 2009, a China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil, com foco nas exportações brasileiras de produtos agrícolas (LIMA, 2016) e foi assinado um acordo comercial para permitir transações de pagamentos entre as moedas dos dois países, diminuindo a influência do dólar (STUENKEL, 2017, p. 48). Momento precedido pelo *boom* das *commodities* devido ao aumento crescente da demanda chinesa (OURIQUES; ARIENTI, 2017). No ano de 2010, durante o segundo governo Lula, Brasil e China firmaram o “Plano de Ação Conjunta” (PAC), assinado por Lula e Hu Jintao (LIMA, 2016). Também em 2010, o Brasil sediou a 2ª Cúpula dos BRICs (STUENKEL, 2017, p. 59).

Em 2010, Hu Jintao e Lula firmaram o compromisso de aprofundar a cooperação ao entorno do *China-Brazil Earth Resources Satellite*⁴ (LIMA, 2016, p. 298). A cooperação Brasil-China em tecnologia de satélites merece ser destacada como a cooperação com maior envolvimento capital intelectual entre ambos. O programa teve início em 1999 sobre a construção do CBERS-1 e 2, em 2002, foi renovado o acordo para a construção do CBERS-3 e 4, durante o governo de FHC. Os satélites 1 e 2 foram lançados durante o governo Lula, em 2003 e 2007 (BECARD, 2011; INPE, 2018).

Os dois mandatos de Lula foram marcados pela diplomacia presidencial que colocou o Brasil em uma posição de importância em mecanismos de debates multilaterais referentes a E-MC, protagonizando a disputa por um assento permanente no CSNU e a criação dos BRICS, como também um forte protagonismo na integração regional através do MERCOSUL e da UNASUL. Ricupero (2017, p. 612) destaca que apesar dos esforços voltados para um protagonismo global, atuando politicamente como parte do centro, o governo não teve um retorno efetivo. Situação diferente com o ocorrido na América do Sul. Amado e Cervo (2015) tendem a discordar, apontando para o papel de destaque internacional conquistado durante os dois mandatos.

Vale ressaltar que os sucessos das manobras de Lula foram influenciados por um ambiente “internacional favorável [...] a possibilidade de que atores intermediários (Brasil, África do Sul, Índia, Irã, Turquia) assumissem iniciativas autônomas em temas globais antes reservados às potências preponderantes” com a criação de fóruns como o G-20, IBAS

³ Informação disponível no documento ‘Ata Final da Primeira Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)’, disponível na obra “Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas”.

⁴ Fonte original é o “Comunicado à Imprensa – Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao (14 e 15 de abril de 2010)”, que consta no livro “BRASIL E CHINA: 40 ANOS DE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS”, organizado por Sérgio Eduardo de Moreira Lima.

(Índia, Brasil e África do Sul) e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), momento em que os EUA estavam com o foco direcionado ao Oriente Médio devido aos atentados de 11 de setembro de 2001 (RICUPERO, 2017, p. 607).

Manter a China como um dos principais parceiros diplomáticos era uma estratégia indispensável, na qual se destaca a importância que o país estava tomando na E-MC. Durante esta primeira década do século XXI, a China passou a fazer parte da Organização Mundial do Comércio e aplicou políticas de Estado para fomentar a indústria nacional, como o *Going Global* (OLIVEIRA, 2003; JABBOUR, 2021). Além destas iniciativas internas, foi neste período em que a China se tornou a “maior detentora de títulos da dívida norte-americana, o *renmimbi* ultrapassou o dólar como moeda de uso corrente em sete países do Sudeste Asiático (Coreia do Sul, Indonésia, Taiwan, Malásia, Singapura e Tailândia)” (LIMA, 2016, p. 51).

Neste contexto, a ascensão da China pode funcionar como uma vida de mão dupla para o Brasil. Na medida em que é importante manter-se como um dos principais parceiros comerciais do país que mais cresce na E-MC, ganhando com a exportação de produtos para a China, se essa balança comercial for desfavorável a exportação de bens de alto valor agregado, o Brasil continua se posicionando como parte do “celeiro” mundial, enquanto suas importações estão focadas em produtos de alta tecnologia.

A China ascendendo como um dos maiores importadores globais, em conjunto com suas políticas de incentivo a industrialização interna e de abertura econômica para o recebimento de capital estrangeiro direto por meio de fusões entre empresas nacionais e internacionais, a política econômica chinesa se direciona para alcançar um espaço como núcleo da E-MC. E nessa relação, o Brasil continua com sua matriz industrial focada em atividades de baixo valor agregado que não proporcionam uma posição de influência econômica e política nas decisões centrais sobre o funcionamento do Sistema Mundo Capitalista.

A transição dos governos Lula para o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) se deu por uma continuidade na agenda diplomática com relação à China, buscando aprofundar não somente as relações bilaterais como também a atuação em espaços multilaterais como o G20, BASIC, BRICS, o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) e a UNASUL (SARAIVA, 2014). Após o período do “boom” das *commodities*, o cenário econômico não se apresentava tão favorável ao Brasil quanto nos governos Lula, devido a retomada das economias dos países centrais, principalmente dos EUA, no período pós crise de 2008, o que “reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do G20 financeiro” (SARAIVA, 2014, p. 26).

No primeiro ano de mandato, ocorreu a 3ª Cúpula dos BRICS, com a primeira participação da África do Sul. Na ocasião do encontro, a representação brasileira conjunta à indiana iniciou um diálogo sobre a necessidade de a China controlar sua política de desvalorização artificial de sua moeda para que não afetasse tão diretamente suas economias. Considerando que a China, enquanto um grande comprador e produtor, na medida em que abaixa o valor de sua moeda, torna a compra de seus produtos mais atrativa devido à baixa dos preços (STUENKEL, 2017, p. 65).

O programa de desenvolvimento de satélites, CBERS, foi continuado durante o governo Dilma com o lançamento do CBERS-3 em dezembro de 2013. Devido às falhas ocorridas com CBERS-3, em 2014 foi lançado o CBERS-4, ambos lançados por centros chineses (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2018), mostrando um certo protagonismo da China nesta relação com o Brasil, reforçando a sua posição de maior protagonismo político e econômico em relação ao Brasil. Em outras palavras, apesar da tecnologia para a criação dos satélites ter sido realizada em um acordo entre Brasil e China, o fato de a China possuir mais tecnologia espacial e, por consequência, mais infraestrutura capaz de lançar satélites, o protagonismo da relação acabou recaindo sobre o lado chinês (FURTADO; COSTA FILHO, 2003).

Em 2014, o presidente chinês, Xi Jinping, fez uma visita ao Brasil, ocasião em que foram assinados 56 acordos bilaterais, envolvendo assuntos como: política de defesa através da tecnologia da informação; construção de infraestrutura industrial, ferroviária e marítima através da cooperação entre portos; acordos envolvendo a Eletrobras, a Embraer e os Correios; cooperação financeira através do fomento de linhas de crédito para empresas brasileiras; vinda de indústrias

chineses de baterias para o solo brasileiro; e cooperação acadêmica-educacional através dos Institutos Confúcio (LIMA, 2016, p. 23-24).

Em junho de 2015, Dilma Rousseff recebeu a visita do Primeiro-ministro Li Keqiang, na ocasião foi assinada a ata da quarta sessão plenária da COSBAN (LIMA, 2016, p. 239). No documento consta o ato de renovação do Plano de Ação Conjunta Brasil-China (PAC) de 2015-2021, quando foram firmados os compromissos de “um Grupo de Trabalho sobre Comércio em Serviços, no âmbito da COSBAN; o estabelecimento de subcomissão sobre saúde, também no âmbito da COSBAN; a admissão do Brasil como membro fundador do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)” (LIMA, 2016, p. 27). Quanto ao CBERS, foi assinado um acordo para o desenvolvimento de um novo satélite, o CBERS 04A, “divisão de responsabilidade entre Brasil e China permanecerá sendo de 50% para cada país, assim como a divisão de responsabilidades no fornecimento dos subsistemas e equipamentos” (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2019).

Importante citar a criação do Fundo Brasil-China de Cooperação para a Expansão da Capacidade Produtiva, com um valor de cerca de US\$ 20 bilhões, sendo US\$ 15 bilhões da contribuição chinesa, e o restante do Brasil. Mais um agravante nítido do poder político-econômico exercido pela China (LIMA, 2016, p. 240) em como manter uma relação equilibrada a seu favor, ao invés de a igualdade entre os parceiros, uma vez que 75% do fundo provém de apenas uma das partes. Mesmo que não haja uma escrita documental sobre quem teria o poder de uso deste fundo, trazendo uma visão de analistas de relações internacionais e pesquisadores da perspectiva da E-MC, pode-se concluir que há uma relação desigual, onde o detentor do poder econômico muito provavelmente comandará as decisões a serem tomadas ao entorno deste fundo.

Da parceria à conspiração: o golpe de 2016 e a ruptura do governo Bolsonaro (2018-2022)

As mudanças paradigmáticas decorridas na política externa do governo Bolsonaro, na verdade, foram a extensão de um processo que se iniciou em 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Desde o governo FHC até o governo Lula, o Brasil teve um estreitamento das suas relações com a China. Nos governos Dilma, embora houvesse continuidade do tônus autônomo e de desenvolvimento buscado por Lula em seus mandatos, ele ocorre de forma muito menos propositiva e ousada (CORNETET, 2014). Sob a égide da presidenta, as relações sino-brasileiras sofreram seu primeiro distanciamento no século XXI, subproduto de um tônus geral adotado para a política externa, decorrente da crescente crise político-econômica enfrentada no plano doméstico (SARAIVA, 2014), bem como efeitos externos resplandcentes da crise de 2008 (BERINGER; BELASQUES, 2020).

Mais especificamente, nos protestos de 2013, que se estenderam até o golpe de 2016, grupos de extrema-direita passaram a emergir mundo afora, evocando pautas nocivas à relação com os chineses, como os ditames antiglobalistas e nacionalistas, comumente arraigados a fatores como anticomunismo e populismo; configurando “uma política externa movida exclusivamente por motivações ideológicas, sem compromisso com qualquer concepção de interesses nacionais” (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020, p. 192).

No caso brasileiro, em um primeiro momento, os efeitos desta onda de extrema-direita no governo não foram tão profundos, clarividentes quanto no do governo Bolsonaro. O governo Temer foi responsável pela adoção de um caráter mais comercialista, pragmático, e de certa forma frio para com as históricas calorosas relações Brasil-China. A postura anterior adotada por Lula no que tange a relação com países desenvolvidos e em desenvolvimento, a chamada ‘autonomia pela diversificação’ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), mantida a duras penas por Dilma Rousseff, deu lugar a ‘autonomia pela inércia’ (VELASCO JÚNIOR, 2017), garantindo a manutenção dos padrões gerais adotados pelo governo anterior, mas sem o foco a relação Sul-Sul. O governo Temer foi marcado pela exacerbação de alguns dos principais valores do acumulado histórico diplomático brasileiro, o juridicismo, realismo e pragmatismo (CERVO, 2008), ligados à tradição dos conservadores da diplomacia brasileira do século XIX, como Rio Branco, levados à cabo até hoje.

A partir do modelo de Hermann (1990), evidencia-se a remodelação do objetivo da PEB, sendo este o reposicionamento do Brasil no Sistema Internacional, outrora um ator reformista líder regional do Sul global, e agora uma ‘potência

responsável'. Neste processo, embora o então Ministério das Relações Exteriores (MRE), José Serra, caracterizasse a relação Brasil-China como prioritária (BRASIL, 2019), ela se deu por bases comercialistas e de investimentos (VELASCO JÚNIOR, 2017), refratárias a quaisquer posturas tidas como política ou ideologicamente motivadas (PMDB, 2015), concatenando um posicionamento no qual "a renovação de credenciais substituiu a busca por uma revisão da ordem internacional" (SILVA, 2019, p. 34).

Este foi o primeiro sinal de mudança da postura brasileira, de tom passivo e inerte, aparentemente inofensivo à saúde das relações sino-brasileiras, na medida em que não se observou uma ruptura ou interrupção, mas um arrefecimento destas relações. O governo Bolsonaro, por sua vez, transformou esta relação em níveis extremos, da teoria à prática.

No nível retórico e do discurso, falas xenófobas, acusações infundadas à época da pandemia, provocações por parlamentares a respeito da integridade territorial chinesa sobre Taiwan. No nível teórico, a chamada ala ideológica, liderada por Olavo de Carvalho, cunhava a posição antiglobalista, nacionalista, e anticomunista, com uma inclinação explicitamente americanista. Em termos práticos, isso resultou, em um primeiro momento, em um cenário de instabilidade política e econômica brasileira na relação com os chineses, bem como o distanciamento de organismos multilaterais compartilhados, como o BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Padrões como o comercialismo e a ruptura com parceiros tidos como 'ideológicos' – como a Venezuela –, exemplificam a continuidade e enaltecimento de mudanças inauguradas por Temer (VIDIGAL, 2019).

Sobre a China, a PEB de Bolsonaro pode ser dividida em três fases: pré-pandemia (2019), primeiro ano de pandemia (2020) e a gradual recuperação para um pós-pandemia (2021-2022). No primeiro ano de governo, o pragmatismo de Temer se mostrou presente, sobretudo através da figura da ministra Tereza Cristina, que foi capaz de apaziguar tensões políticas e ideológicas do período de campanha (BERNAL-MEZA; VIDIGAL, 2020). Durante o primeiro ano de pandemia, contudo, a postura do então presidente mudou, com membros do governo acusando a China de espionagem no caso do 5G, além de terem criado o vírus da covid-19, bem como discursos sinofóbicos que tiveram imediato repúdio do Estado chinês (QUINAN; ARAUJO; ALBUQUERQUE, 2021). A gestão de Carlos França a partir de 2021 foi responsável por atenuar o aspecto de conspiração que rondava a administração anterior, valorizando o multilateralismo e universalismo, valores antagônicos ao que fora a PEB de Bolsonaro até então (SILVA, 2022).

Apesar das turbulências que a relação Brasil-China teve de enfrentar pela gestão Bolsonaro, aquela se mostrou resiliente, conseguindo manter importantes indicadores econômicos. A saber, as exportações e importações brasileiras para a China mantiveram seu crescimento em relação ao governo Temer, tendo até superado as cifras dos governos lulopetistas (BRASIL, 2022). Os investimentos chineses no país também não se abalaram, em 2021, primeiro ano de superação dos efeitos da pandemia, registrou a maior quantidade de projetos chineses, ao lado do ano de 2017, além do Brasil ter sido o principal destino do capital chinês global neste ano (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA, 2021). O governo que sucede à gestão Bolsonaro, consegue demonstrar, desde a felicitação chinesa à vitória de Lula, que a resiliência das relações não foi abalada.

A atualização de uma parceria: os cem primeiros dias do terceiro governo Lula e a relação com a China

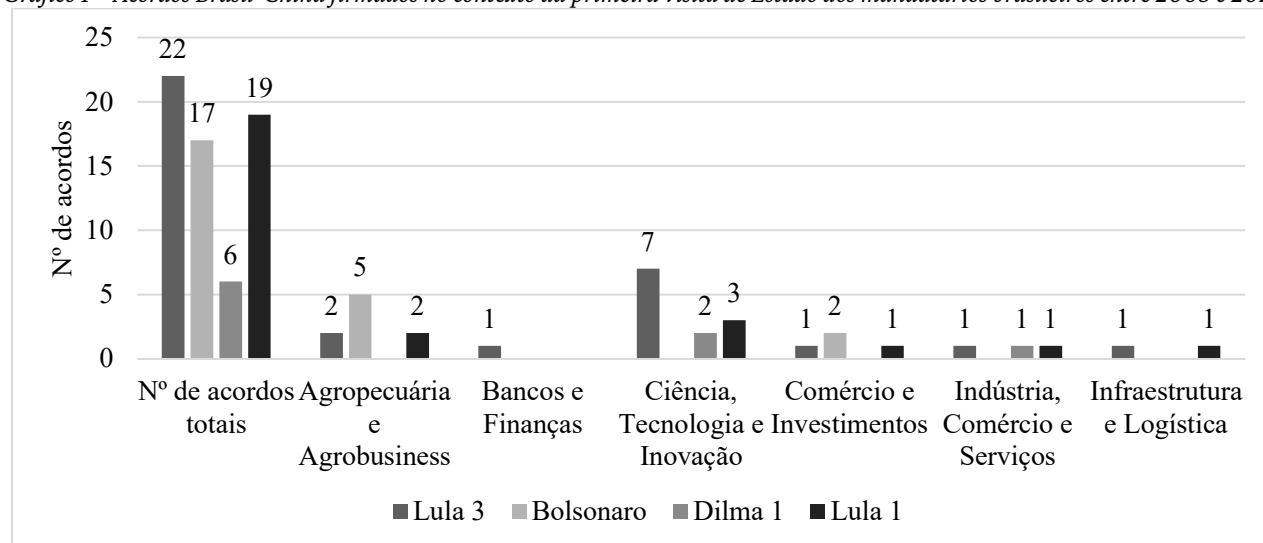
Com vistas a analisar os feitos do terceiro governo Lula no que tange a relação Brasil-China, em perspectiva histórica aos demais governos dos últimos 20 anos, esta seção analisa os acordos firmados na viagem realizada entre 11 de

abril e 14 de abril de 2023, comparando-o quantitativamente e qualitativamente com os acordos firmados nas viagens realizadas pelas gestões anteriores⁵. Foram comparados especificamente os acordos firmados no contexto da primeira Visita de Estado da gestão dos mandatários brasileiros entre 2003 e 2023⁶.

A imagem 1⁷ procura traçar os principais acordos celebrados nos referidos governos de acordo com alguns setores-chave, sendo eles: Agropecuária e Agronegócio; Bancos e Finanças; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comércio e Investimentos; Indústria, Comércio e Serviços; Infraestrutura e Logística. Embora outros setores tenham destaque na relação entre os dois países, como a cooperação em organismos multilaterais e o meio ambiente, por questões de escopo e do foco, desde a perspectiva dos sistemas-mundo nas principais questões que norteiam esta relação, estes grandes eixos são elencados de modo a comparar – sem o objetivo de esgotar as possibilidades de análise – os acordos firmados no terceiro governo Lula em perspectiva histórica aos demais governos anteriores.

A partir da tabela 1, podemos observar os feitos nas primeiras viagens realizadas pelos últimos governos, ficando evidente um foco maior por parte do terceiro governo Lula, ao menos no que tange aos cem primeiros dias, na área de Ciência, Tecnologia e Inovação. O foco na reindustrialização, evidente no discurso do presidente, no nível dos acordos, se pronunciou de forma direta em somente um acordo. Mesmo neste único acordo⁸ sobre o tema, é perceptível a importância que a área da Ciência e Tecnologia (C&T) possui, sendo um dos setores do investimento e cooperação industrial do acordo: “Alta tecnologia, incluindo o desenvolvimento e a produção de medicamentos e equipamentos médicos, tecnologias da informação, economia digital, biotecnologia, tecnologias verdes, nanotecnologia, setor aeroespacial, comunicação, etc.” (BRASIL, 2023b). Múltiplos atores e temas estão envolvidos no que concerne a C&T, como a ApexBrasil, o satélite CBERS-6, Nanotecnologia, inteligência artificial e cidades inteligentes.

Gráfico 1 – Acordos Brasil-China firmados no contexto da primeira visita de Estado dos mandatários brasileiros entre 2003 e 2023



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2011; 2023a; 2023b; 2023c), Ferro (2019), Verdélio (2019), Giffoni, Becker e Pestana (2019).

⁵ Múltiplas fontes foram utilizadas para a obtenção dos acordos dos referidos governos; dentre eles, a plataforma Concórdia, do Itamaraty, que é o Acervo de Atos Internacionais do Brasil; o Fact Sheet “Acordos Brasil-China” do BRICS Policy Center; além de notas à imprensa divulgadas em jornais e no site do governo.

⁶ O segundo mandato dos presidentes Lula e Dilma foi descartado por se tratar de governos de reeleição, nos quais os focos e ênfases dizem respeito a continuidade, atualização ou reafirmação de compromissos anteriores, diferentemente do estabelecimento de uma nova agenda. O governo Temer, embora tenha celebrado 22 acordos, também foi descartado por se tratar de um governo de transição.

⁷ Seguindo os auspícios da obra de Keohane, King e Verba (1994), popularmente conhecido como KKV, sobretudo a segunda das quatro características adotadas para a pesquisa científica, prezamos pela publicização dos dados concernentes à totalidade das tabelas e gráficos apresentados. Neste sentido, eles podem ser encontrados em: <https://osf.io/m8cwn/?view_only=4d47340a8eeb4e17ba098a328ef55163>. Os acordos foram categorizados por setores, tendo como critério para a alocação em cada setor: 1) o ministério brasileiro envolvido; 2) o escopo da atividade envolvida no principal objeto do acordo; e 3) ministério ou ator chinês envolvido. As categorias foram inspiradas em trabalhos que já se debruçaram sob a análise dos acordos entre os dois países, como Giffoni, Becker e Pestana (2019).

⁸ Ver “V - MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E REFORMA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA PARA A PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO E COOPERAÇÃO INDUSTRIAL” (BRASIL, 2023b).

Tabela 1 – Acordos Brasil-China firmados no contexto da primeira visita de Estado dos mandatários brasileiros entre 2003 e 2023

Governo / Setor	Lula 1 (22/05/2004 – 15/11/2004),	Dilma 1 (10/04/2011 – 15/04/2011)	Bolsonaro (24/10/2019 – 13/11/2019)	Lula 3
Agropecuária e Agrobusiness	10.53%		29.41%	9.09%
Assistência Social				4.55%
Bancos e Finanças				4.55%
Ciência, Tecnologia e Inovação	15.79%	33.33%		31.82%
Comércio e Investimentos	5.26%		11.76%	4.55%
Cooperação Técnica / Política	10.53%			
Cultura e mídia	5.26%	16.67%	5.88%	13.64%
Defesa e estratégia		16.67%		
Educação			11.76%	
Energia		16.67%	11.76%	9.09%
Indústria, Comércio e Serviços	5.26%			4.55%
Infraestrutura e Logística	5.26%			4.55%
Mineração				4.55%
Outros	5.26%			
Relações Diplomáticas e Consulares	21.05%		11.76%	
Saúde	10.53%		5.88%	4.55%
Serviços			5.88%	
TICs				4.55%
Transportes		16.67%	5.88%	
Turismo	5.26%			
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2011; 2023a; 2023b; 2023c), Ferro (2019), Verdélio (2019), Giffoni, Becker e Pestana (2019).

Estas especificidades revelam o estado da arte no que tange a relação Brasil-China, com um evidente caráter de resgate aos avanços realizados no campo da cooperação tecnológica sob o governo Dilma, como o memorando sobre nanotecnologia firmado em 2011. Por outro lado, os acordos firmados durante o primeiro ano do governo Bolsonaro são retratos do seu enfoque ao agronegócio, fortemente influenciado pela chamada ala pragmática do seu governo, liderada pela figura da então ministra da agricultura Tereza Cristina, responsável pelas negociações sino-brasileiras neste setor (SOUSA *et al.*, 2019).

Ademais, é necessário considerar as especificidades atreladas a cada um dos demais governos pretéritos ao terceiro governo Lula. O governo Bolsonaro, envolto em polêmicas ideológicas, adotou um caráter pragmático em um primeiro momento, tendo sido posteriormente afetado pela pandemia de covid-19, que influenciou no foco e escopo da cooperação chinesa. No segundo governo Dilma, bem como no governo Temer, o cenário de crise política nacional, fruto dos corolários da operação Lava-Jato, bem como o esgotamento de um modelo voltado para a industrialização, permitiram com que o capital estrangeiro entrasse com maior facilidade, especialmente o capital chinês, em contexto macro de maior inserção financeira chinesa na América Latina, (ALMEIDA, 2016; 2019).

Dentre os setores que tiveram destaque no plano de governo do presidente Lula, o campo da C&T obteve protagonismo em termos dos acordos firmados em sua visita à China (SILVA; ALCKMIN FILHO, 2022). E Em comparação direta aos acordos firmados com a China sob governo Bolsonaro, se trata de um grande salto qualitativo em direção a um reposicionamento brasileiro nas cadeias globais de valor dentro da E-MC. Especialmente no que concerne à China, a qual teve papel, sobretudo a partir da década de 2010, no crescente processo de reprimarização e desindustrialização em curso no Brasil. Ainda assim, apesar de se tratar da primeira viagem do novo governo, que ainda possui inúmeras oportunidades importantes, há de se observar a inexistência de acordos para a ampla reindustrialização do país, sobretudo na necessária

matriz de desenvolvimento sustentável. As discussões em torno da entrada do Brasil na Nova Rota da Seda chinesa, bem como a presença da presidenta Dilma Rousseff no NDB, marcam uma importante oportunidade de continuidade ao trabalho iniciado neste novo governo.

Considerações finais

Este trabalho procurou analisar as relações Brasil-China nos primeiros cem dias do terceiro governo Lula, partindo da hipótese de que as falas do presidente demonstraram pela superação do paradigma primário-exportador. Para tanto, os objetivos específicos incluíram: 1) Analisar as relações Brasil-China nos últimos vinte anos, sob aspectos políticos e econômicos, em termos dos principais acontecimentos da política externa sino-brasileira; 2) Comparar os acordos firmados entre Brasil e China na última viagem do presidente Lula com os acordos nas demais gestões dos mandatários brasileiros entre 2003 e 2023.

A respeito do primeiro objetivo, caracteriza-se uma continuidade de importância da China nos governos do PT, com foco tanto nas relações bilaterais quanto em mecanismos multilaterais como os BRICS. A crise durante o governo Dilma prosseguida pela pose de Temer e a eleição de Bolsonaro. Embora tenha ocorrido rugas e desavenças diplomáticas com posicionamentos sinofóbicos por parte do governo Bolsonaro, faz-se importante destacar que não houve mudanças significativas no que tange ao investimento estrangeiro direto chinês no Brasil e na balança comercial entre os países. Não obstante, projetos cooperativos abrangentes, que não apenas comercialistas tiveram continuidade, como visto através da continuidade dos programas espaciais, dos investimentos privados e, principalmente, com a majoritária posição da China na balança comercial do Brasil.

Desta forma, tem-se a perspectiva que durante os governos do PT existiram claros esforços para aprofundar as relações sino-brasileiras com pautas estratégicas para o desenvolvimento econômico do Brasil através do investimento tecnológico e do fortalecimento da indústria nacional. A questão é que apesar da existência destes acordos e da continuidade ao longo dos governos, não ocorreram compromissos e investimentos significativos para que ocorresse uma mudança estrutural nesta relação e na econômica brasileira, ao ponto de o Brasil passar a negociar com a China mantendo uma pauta comercial em produtos de alta tecnologia. Ou seja, o Brasil continuou como “celeiro global”, enquanto compra produtos manufaturados com alta tecnologia empregada. Quanto ao setor privado brasileiro, não foi afetado pelas desavenças no governo Bolsonaro, inclusive o setor agroexportador e *agrobussines* foram fortalecidos.

A partir da análise comparativa dos acordos firmados pelo presidente Lula em sua primeira viagem à China no novo governo, fica perceptível uma conexão estratégica que materializa e viabiliza inúmeros projetos do seu plano de governo, sobretudo no setor da tecnologia. A retórica utilizada, a extensão dos acordos e seus desdobramentos subsequentes, bem como a calorosa recepção chinesa, demonstram que, mesmo com o turbulento período de ameaças e conspirações vivenciados sob o governo Bolsonaro, a relação Brasil-China se mostrou resiliente em levar a cabo uma agenda propositiva aos interesses de ambos os países, paralelo a um alinhamento político inexistente nas duas gestões anteriores.

Por fim, no que tange ao desenvolvimento da economia brasileira dentro da égide da E-MC, a centralidade que a tecnologia obteve nos acordos firmados atesta o foco em torno de um setor extremamente sensível para o desenvolvimento econômico brasileiro. Em perspectiva comparada aos governos anteriores, se trata de uma mudança qualitativa no foco nacional em termos de resultados buscados através da política externa com a China. Muito embora ainda não seja possível averiguar os resultados e efeitos desses acordos na ponta, ou seja, na atividade econômica brasileira – até porque se tratam de projetos com resultados de longo prazo –, para o âmbito de uma análise a respeito das relações nos cem primeiros dias de um novo governo, como um dos parceiros mais importantes do Brasil no século XXI, o cenário de ascensão qualitativa do Brasil dentro da E-MC é, no mínimo, um horizonte plausível para uma atualização necessário à estrutura econômica brasileira.

Referências

- ALMEIDA, Jorge. Contribuição para entender a crise atual no Brasil. **Crítica Marxista**, vol. 42, São Paulo, 2016.
- ALMEIDA, Jorge. **As Relações China-Brasil em leitura comparada nos governos de Lula-Dilma, Temer e Bolsonaro**. 43º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 21 a 25 de outubro de 2019. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st30-4/11812-as-relacoes-china-brasil-em-leitura-comparada-nos-governos-de-lula-dilma-temer-e-bolsonaro/file>>. Acesso em: 18 jun. 2023
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: Política Externa Comparada e Relações Bilaterais (1974-2004)**. FUNAG: Brasília, 2008.
- BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 31-44, 2011.
- BERNAL-MEZA, Raúl; VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, p. 11-26, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1909-30632020000200011&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 16 out. 2022.
- BERRINGER, Tatiana; BELASQUES, Bruna. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 15, n. 3, p. 151-173, 8 nov. 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.1078>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. Ministro das Relações Exteriores. **Atos assinados por ocasião da Visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Popular da China** – Pequim, 12 de abril de 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-popular-da-china-pequim-12-de-abril-de-2011>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2016 – 2017: José Serra). **DISCURSO DE POSSE MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES JOSÉ SERRA 18 DE MAIO DE 2016**. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/178-jose-serra>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**. ComexStat. 2022. Disponível em: <<http://comextat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 21 mai. 2023.
- BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Concórdia. 2023a. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?DataFinal=31%2F05%2F2023&DataInicial=01%2F01%2F2003&IdEnvio=58&TipoAcordo=BL&TpData=1&page=5&tipoPesquisa=2>>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Lista e íntegra dos atos assinados no Grande Palácio do Povo, por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Popular da China. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/lista-e-integra-dos-atos-assinados-no-grande-palacio-do-povo-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Acordos assinados pelo setor privado e por entes públicos brasileiros por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Popular da China. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordos-assinados-pelo-setor-privado-e-por-entes-publicos-brasileiros-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRASIL. Secretária-Geral das Relações Exteriores. Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Estabelecimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2004.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2015.
- CINTRA, Marcos Antonio; PINTO, Eduardo Costa. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, 2017.
- Conselho Empresarial Brasil China - CEBEC. **Investimentos Chineses no Brasil: 2021, um ano de retomada**. 2021. Disponível em: <<https://www.cebce.org.br/2022/08/31/estudo-inedito-investimentos-chineses-no-brasil-2021/>>. Acesso em: 21 mai. 2023.
- CORNETET, João Marcelo Conte. A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 5, n. 24, p. 111-150, jun. 2014.
- FERRO, Maurício. **Queremos diversificar nossas relações comerciais com a China, diz Bolsonaro**. 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/queremos-diversificar-nossas-relacoes-comerciais-com-a-china-diz-bolsonaro/>>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- FURTADO, André Tosi; COSTA FILHO, Edmilson Jesus. Assessing the economic impacts of the China-Brazil resources satellite program. **Science and Public Policy**, v. 30, n. 1, p. 25–39, 2003.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American political science review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GIFFONI, Clara; BECKER, Anna; PESTANA, Manuela. **Acordos Brasil-China**: fact sheet. Centro de Estudos e Pesquisas BRICS, 2019. Disponível em: < <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/acordos-brasil-china/>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Sul Global**, v. 1, n. 1, 2020.

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

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **História**. 2018. Disponível em: <<http://www.cbbers.inpe.br/sobre/historia.php>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **CBERS 04A**. 2019. Disponível em: <<http://www.cbbers.inpe.br/sobre/cbbers04a.php>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

JABBOUR, Elias. **China**: Socialismo e Desenvolvimento sete décadas depois. São Paulo: Anita Garibaldi, 2021.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma proposta de Análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-28, 1990.

LIMA, José Alfredo Graça. **Perspectivas das relações sino-brasileiras após a visita do presidente Xi Jinping**. In: LIMA, S. E. M. Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos. Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

LULA. **Lula**: Vou voltar para fazer mais e melhor. 2022. Disponível em: <https://lula.com.br/lula-vou-voltar-para-fazer-mais-e-melhor/>. Acesso em: 03 out. 2023.

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **China**. Não datado. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/open-cms/institucional/Cooperacao_Internacional/Bilateral/china.html>. Acesso em: 03 out. 2023.

MUNCK, Gerardo L. Tools for qualitative research. **Rethinking social inquiry**: Diverse tools, shared standards, p. 105-121, 2004.

NOGUEIRA, Isabela. O Lugar da China na Economia-Mundo Capitalista Wallersteiniana. **Textos de Economia**, v. 11, n. 1, 2008. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2008v11n1p39>>. Acesso em: 04 out. 2023.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. Governando a China: a quarta geração de dirigentes assume o controle da modernização. **Rev. Bras. Polít. Int. Brasília**, n.46, 2003.

OURIQUES, Helton Ricardo; ARIENTI, Patrícia Fonseca Ferreira. **O Retorno de uma Ilusão**: As Relações Econômicas entre Brasil e China (2000-2015). In: MARIANO, K. L. P.; MENEZES, R. G.; HERMES, M. Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação. Dourados: UFGD, p. 341-363, 2017.

PENNAFORTE, Charles; LUIGI, Ricardo. **The (Re)Emergency of the BRICS and Reordering of Power in Contemporary Geopolitics**. In: PENNAFORTE, Charles. The World System in transition: a panoramic view. Pelotas: Editora UFPel, 2022.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fundac%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

QUINAN, Rodrigo; ARAUJO, Mayara; DE ALBUQUERQUE, Afonso. A Culpa é da China! O discurso sino-conspiratório no governo Bolsonaro em tempos de COVID-19. **Revista Eco-Pós**, v. 24, n. 2, p. 151-174, 2021.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SALOMÓN, Monica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, v. 44, n. 1, p. 25-35, 2014.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 23-41, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana/Sino-Iberoamerican Interaction**, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2022.

SILVA, Luiz Inácio; ALCKMIN FILHO, José R. Diretrizes para o programa de Reconstrução e Transformação do Brasil. Coligação Brasil da Esperança. Lula Alckmin 2023 – 2026. 2022. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SO, Alvin Y. The Process of Incorporation into the Capitalist World-System: The Case of China in the Nineteenth Century. **Review (Fernand Braudel Center)**, v. 8, n. 1, 1984.

SOUSA et al. “Relações Brasil-China frente às contradições do governo Bolsonaro.” Observatório de Política Externa Brasileira. 2019. Disponível em: <<https://opeb.org/2019/04/02/qual-o-lugar-da-china-na-politica-externa-brasileira%ef%bb%bf/>>. Acesso em: 06 out. 2023.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

THE WORLD BANK. Country Overview: People's Republic of China. The World Bank. 2023. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>>. Acesso em: 06 out. 2023.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. **A política externa do governo Temer**: continuidade, inércia e a falta de uma estratégia de inserção internacional. In: Anales del IX Congreso Latino Americano de Ciencia Política. Montevideo, 2017.

VERDÉLIO, Andreia. **Bolsonaro se encontra com presidente chinês para assinatura de acordos**. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/bolsonaro-se-encontra-com-presidente-chines-para-assinatura-de-acordos>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política externa brasileira. **Revista Meridiano**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/27792>>. Acesso em: 18 out 2022.

VIEIRA, Pedro Antonio. **As três fases da China na economia-mundo capitalista**: incorporação forçada e parcial (1840-1949), retraimento e integração mínima (1949-1978), integração total, voluntária e irreversível (1978-presente). In: OURIQUES, Helton (org). *Desigualdade, Geocultura e Desenvolvimento na Economia-Mundo Capitalista Contemporânea*. Florianópolis: Ed. Insular, 2013.

VIEIRA, Pedro Antonio. **China as the possible new hegemon**: an assessment based on Giovanni Arrighi's theoretical framework. In: PENNAFORTE, Charles (ed). *The World System in transition: a panoramic view*. Pelotas: Ed. UFPel, 2022.

VIEIRA, Pedro Antonio; FERREIRA, Luiz M. O Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia mundo capitalista. **O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista**. Marília, Oficina Universitária, p. 247-278, 2013.

VIEIRA, Pedro Antonio; OURIQUES, Helton Ricardo; AREND, Marcelo. A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: mais uma evidência de rebaixamento para a periferia? **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 19, n° 3, p. 12-34, 2020.

VIGEVANI, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WALLERSTEIN, Imanuel Maurice. **Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos**. Siglo XXI, 1999.

WALLERSTEIN, Imanuel Maurice. **World-systems analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004.

WORLD BANK. **GDP, PPP (current international \$) - China, United States**. 2021. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?locations=CN-US>>. Acesso em: 06 out. 2023.

WORLD BANK. **GDP (current US\$) - China, World**. 2023a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-1W>>Acesso em: 06 out. 2023.

WORLD BANK. **GDP per capita (current US\$) - China, World**. 2023b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN-1W&most_recent_value_desc=true>. Acesso em: 06 out. 2023.

Funções de colaboração exercidas

Yasmin Lenz Piccoli Castelli:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);

8.2 Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;

9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;

9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;

10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:

10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);

10.2 Título no idioma original e em inglês;

10.3 Resumo no idioma original e em inglês;

10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:

11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);

11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;

13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;

14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;

15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;

15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.

16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;

16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;

16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;

16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;

16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.

17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.

17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;

18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.

18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.

19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;

20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;

20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;

20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;

21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
 30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) 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.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Apoio:

