

**OS DESAFIOS DA POLÍTICA EXTERNA DO NOVO GOVERNO LULA:  
BALANÇO E PERSPECTIVAS**

André Luiz Reis da Silva<sup>1</sup>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

**Resumo**

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as mudanças na política externa brasileira no terceiro mandato do presidente Lula da Silva, iniciado em 2023, exatamente 20 anos depois do início do seu primeiro mandato, buscando retomar a assertividade e o lugar do Brasil nas Relações Internacionais como uma potência regional e emergente. O retorno de um presidente ao poder, em um novo contexto, implica em mudanças na política externa. Nesse sentido, é nítido que o governo Lula rompe com a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022). Mas qual é a comparação possível com seu governo anterior? Nos termos de Charles Hermann (1990), podemos afirmar que o novo governo Lula realiza uma reorientação internacional, em comparação com o governo Bolsonaro, recolocando o Brasil nos marcos de uma potência emergente que busca autonomia, mesmo que limitada. Em relação ao governo Lula de 2003, ocorrem ajustes de política externa, baseados em uma nova conjuntura nacional, regional e internacional, o que tem levado a uma política externa mais cautelosa. Utilizando os instrumentos teóricos da Análise de Política Externa (APE), esta pesquisa analisa as transformações recentes da política externa brasileira, baseada em condicionamentos internos, regionais e sistêmicos, identificando as orientações e posições do Brasil nas esferas regional, bilateral e multilateral.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Potência Emergente; Análise de Política Externa

**Introdução**

O lugar do Brasil no mundo está em permanente redefinição. Seja ele designado como potência emergente, seja como potência média ou regional, o tamanho do país não lhe permite desempenhar um papel menor, que não passe de simples carona das grandes potências. Ao mesmo tempo, exige constante avaliação de suas capacidades e limitações conjunturais e estruturais, em busca de uma leitura adequada de seus interesses e condições de atuação no sistema internacional, o que depende das disputas internas pela definição dos interesses e da formação do bloco de poder dominante.

Mais de uma década após o término do segundo mandato de Lula, encerrado dezembro de 2010, a política externa brasileira havia se alterado drasticamente. Em 2010, o Brasil alcançava prestígio internacional, com atuação assertiva em diversas arenas globais. Posteriormente, os efeitos das crises internas, política e econômica, e as

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais e dos Programas de Pós-graduação em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Produtividade CNPq (PQ2). Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

transformações na ordem mundial atingiram as bases do modelo de inserção internacional do país, fragilizando-o e mostrando suas limitações (Saraiva; Silva, 2023).

O processo de destituição da presidente Dilma Rousseff marcou a ascensão de um novo bloco de poder, que foi consolidado na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. A política externa do novo presidente rompeu a tradição diplomática brasileira e imprimiu, sob viés conservador, uma intensa desarticulação de projetos em andamento. Como resultados, ocorreu a desestruturação da Unasul, afastamento de parceiros tradicionais, enfraquecimento da cooperação Sul-Sul e perda de posição do Brasil como parceiro confiável. No cenário das negociações do meio ambiente, a proeminência e a capacidade de articulação do país desapareceram, como ficou evidente nas últimas Cúpulas do Clima. Na primeira década do século XXI, o país havia fortalecido seus ativos diplomáticos nas várias esferas, mas estes foram lentamente consumidos, em especial no Governo Bolsonaro (Silva, 2023).

Em 2022, eleito no segundo turno com mais de 60 milhões de votos, Luiz Inácio Lula da Silva retornou à presidência para um novo mandato – o terceiro –, com enormes desafios nacionais e internacionais pela frente. Internamente, precisará conter o aumento da miséria e da fome, 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. Externamente, o desafio consiste em reposicionar o Brasil no mundo. Até o momento, nos primeiros meses do governo Lula, a frase-síntese foi: “O Brasil voltou ao cenário internacional” (Saraiva; Silva, 2023). Obviamente, ela reflete um anseio de recuperação da imagem positiva e da projeção internacional do país, desgastada na última década.

De fato, pelo seu tamanho, responsabilidades e interesses, o Brasil não pode atuar com uma política externa retraída. Por outro lado, é importante realizar uma leitura adequada das reais capacidades brasileiras (tanto em termos militares, como políticos e econômicos), pois o jogo das relações internacionais é complexo e decisões equivocadas podem trazer graves consequências. Por outro lado, o retorno de um presidente ao poder, em um novo contexto, implica em mudanças na política externa. Assim, é nítido que o governo Lula rompe com a política externa do governo Bolsonaro. Mas qual é a comparação possível com seu governo anterior?

Diante deste questionamento, esta pesquisa tem como objetivo analisar as mudanças na política externa brasileira no terceiro mandato do presidente Lula da Silva, iniciado em 2023, exatamente 20 anos depois do início do seu primeiro mandato, buscando retomar a assertividade e o lugar do Brasil nas Relações Internacionais como uma potência regional e emergente. O retorno de um presidente ao poder, em um novo contexto, implica em mudanças na política externa. Nesse sentido, é nítido que o governo Lula rompe com a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022). Mas qual é a comparação possível com seu governo anterior? A hipótese inicial é de que, nos termos de Charles Hermann (1990), podemos afirmar que o novo governo Lula realiza uma reorientação internacional, em comparação com o governo Bolsonaro, recolocando o Brasil nos marcos de uma potência emergente que busca autonomia, mesmo que limitada. Em relação ao governo Lula de 2003, ocorrem ajustes de política externa, baseados em uma nova conjuntura nacional, regional e internacional, o que tem levado a uma política externa mais cautelosa. Os desafios da política externa brasileira têm como base manter e ampliar a autonomia, num contexto mais desafiador.

Mapeando as viagens e discursos do governo e utilizando os instrumentos teóricos da Análise de Política Externa (APE), esta pesquisa analisa as transformações recentes da política externa brasileira, baseada em condicionamentos internos, regionais e sistêmicos,

identificando as orientações e posições do Brasil nas esferas regional, bilateral e multilateral.

### **Base teórica para interpretação e o Brasil como potência média**

A análise da política externa brasileira requer considerações de duas ordens. Por um lado, o caráter estrutural/sistêmico, que pondera a posição intermediária/emergente do Brasil no sistema internacional, impõe limites à sua ação externa. Por isso, sua atuação é multifacetada (LIMA,1990). Por outro lado, determinantes domésticos – regime político, instituições, nível de coesão política e atuação das forças sociais – importam para sua formulação e implementação.

Segundo Lima (1994), três enfoques são possíveis na análise de política externa: clássico, político-social e interativo. Rose (1998), ao analisar as possibilidades teóricas para avaliar a política externa, apresenta as teorias realistas e teorias de *Innenpolitik*, que privilegiam o âmbito doméstico. O enfoque político-social de Lima envolve perspectivas marxistas e pluralistas, enquanto a *Innenpolitik* de Rose privilegia perspectivas liberais e explicações domésticas no campo da análise de política externa (APE). Lima (1994) explicita as vantagens do enfoque interativo, que entrecruza políticas internacional e doméstica, combinando possibilidades analíticas das teorias clássicas/realistas e político-sociais/*Innenpolitik*.

Neste trabalho, no campo clássico/realista, serão empregadas ferramentas analíticas identificadas com o realismo neoclássico, como Schweller, e, no campo político-social, serão aplicadas as contribuições críticas de Cox, e alguns fatores da APE identificada com a *Innenpolitik*. Essa combinação faz-se necessária para uma explicação mais abrangente da política externa brasileira. É, portanto, fundamental ter em mente a abordagem de dois níveis de Putnam (1988), que reconhece que tomadores de decisão buscam conciliar imperativos domésticos e internacionais.

Cox (1981), a partir de perspectiva neogramsciana, argumenta que o lugar ocupado por um país no sistema internacional, não determina de forma fixa seu posicionamento externo. Assim, a preocupação com a esfera sistêmica não pode subestimar a ação estatal, nem ignorar forças sociais nacionais e transnacionais. Criticando o neorealismo, Cox postula que se deve considerar o papel não só das capacidades militares, mas também das instituições e ideias na determinação da ação internacional dos Estados.

Narlikar (2013) diferencia o padrão de atuação de potências emergentes e estabelecidas. Ela afirma que aquelas, como o Brasil, são geralmente associadas a um revisionismo em suas motivações, privilegiando estratégias distributivas de negociação com estas e estratégias integrativas com aliados menores e outros emergentes. É, portanto, a partir do comportamento revisionista brasileiro (Schweller, 2011), associado aos condicionantes domésticos, que se deve buscar compreender as motivações da política externa brasileira. O revisionismo está assentado na defesa da transformação da ordem e da multipolaridade via maior participação em instituições e processos de negociação restritos às grandes potências e via diversificação de parcerias (sobretudo no Sul). Nesse sentido, identificar o Brasil como potência média possibilita construir um instrumental analítico para compreender sua política externa.

A produção bibliográfica sobre potências médias, ao longo das duas últimas décadas, incluiu o Brasil como um de seus principais expoentes, tanto em termos de capacidade relativa, como em função de seu comportamento internacional (Flemes, 2007; Nolte, 2010; Lima, 2005). A definição de potência média, intermediária, regional ou emergente não determina com exclusividade a política externa, mas serve como balizador de determinadas características possíveis, bem como suas limitações e possibilidades de atuação internacional.

Na discussão sobre potências médias, deve ser evitado um “reducionismo analítico”, se concentrando nas capacidades e minorando a tomada de decisão política e o campo de possibilidades que se abre. Entretanto, o debate sobre as capacidades pode esclarecer o conjunto de limitações e possibilidades que um país pode explorar no sistema internacional. Nesse sentido, as margens de atuação podem ser alargadas e estreitadas, a depender tanto das capacidades, da conjuntura e das decisões políticas tomadas. De qualquer forma, há um conjunto de expectativas e possibilidades trabalhada na literatura, que sintetizam a atuação das potências médias: a) Nas relações bilaterais, combina afastamento e aproximação tende a preferir relações diretas com países menores e mediações com grandes potências. Entre balanceamento e carona, tende ao balanceamento soft (Pape, 2005); b) No âmbito regional, procura resguardar a região como área de manobra, buscando hegemonia ou liderança, investimento em bens públicos regionais e procurando negar acesso às potências extrarregionais (Nolte, 2010); c) no âmbito multilateral, procura ter um papel de liderança ou mediador nos fóruns multilaterais, atuando com um amplo conjunto de países, de modo a atuar como veto player de ação das grandes potências. Utilizando a retórica do “terceiro-mundismo soft”, tendem a ser reformadores moderados, o que implica em uma ambição de ascender na hierarquia internacional, mas também uma vontade política de mudar as regras de governança global sem fazer uso do poder militar; d) enfrentam dilemas “de graduação”, que é conciliar a ambição de ampliar seu poder internacional diante de dificuldades, fragilidades e questionamentos, o que pode levar à uma renúncia da ambição (Milani, Pinheiro, Lima, 2017).

Considera-se que, durante o governo Bolsonaro, o Brasil passou por um desengajamento do papel de potência média ou emergente, assumindo um papel subalterno (ou “carona”) aos interesses da potência estadunidense durante o governo Trump e renunciando ao papel de liderança e regional e mediador em fóruns multilaterais (Silva, 2023). Além das limitações estruturais, identificadas na bibliografia, ocorreu uma fragilização geral do País, condicionado o abandono de postura contestadora de uma potência em ascensão (Spektor, 2021). De certa forma, a resposta ao dilema da graduação foi, durante o governo Bolsonaro, a renúncia à postura de potência média emergente desenvolvida até então, o que entrava em contradição com o tamanho e os interesses do país no sistema internacional, mas que, de alguma forma, servia como uma resposta ao dilema da graduação, nos termos de Milani, Pinheiro e Lima (2017).

Neste contexto, a política externa desenvolvida pelo terceiro governo Lula procura recolocar o Brasil como uma potência média emergente, exercendo um papel de acordo com suas capacidades. Entretanto, as novas condições internacionais restringiram as possibilidades de atuação de potências médias emergentes, servindo como um importante condicionamento.

### **A matriz de política externa e legado de Temer-Bolsonaro**

Na perspectiva de compreender as grandes linhas de ruptura e continuidade da política externa brasileira na última década, utilizou-se, como recurso analítico, a noção de matriz de política. Ela possibilita trabalhar com um enfoque e um distanciamento que não localizam, necessariamente, linhas divisórias da política externa definidas apenas pelos mandatos presidenciais, possibilitando, como isso, novas possibilidades interpretativas. Para o autor, “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (Sennes, 2003, p. 36).

Assim, o esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseia a política externa de um país implica traçar uma linha condutora e articulada de vários elementos que

compõem sua inserção internacional. Pressupõe, principalmente, ordenar de forma inteligível vários fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa. Nesse sentido, a noção de matriz procura os condicionamentos e opções estruturais, que tendem a sofrer mudanças em tempos mais dilatados do que os governos em períodos democráticos e regimes presidencialistas (Sennes, 2003, p. 37). Por outro lado, a noção de matriz permite realizar uma pesquisa que ganha mais possibilidades analíticas, ao interrogar sobre as permanências e rupturas da política externa de sucessivos governos.

O governo de Michel Temer (2016-2018) marca mudança na matriz da política externa brasileira, ao reorientar o engajamento na América do Sul, priorizar as relações bilaterais com os países desenvolvidos e fragilizar a participação nas coalizões de geometria variável, como os Brics. Assim, as diretrizes da diplomacia de Temer refletiram a conjuntura internacional, a crise brasileira e os interesses de um novo bloco de poder, que procurava encaminhar o Brasil para uma nova matriz de inserção internacional. No entanto, esta reorientação permaneceu apenas como um período de transição (Silva, 2022).

Já com o governo de Jair Bolsonaro, verifica-se uma clara inflexão matricial na política externa, com fortes condicionantes internos e internacionais. Os condicionantes da mudança tiveram como fundamentos a ascensão dos movimentos e governos conservadores na América Latina e no Ocidente, a crítica à política externa desenvolvida durante os governos petistas, a crítica ao “globalismo” e às instituições multilaterais, a influência do pensamento conservador e reacionário, a perspectiva de cooperação e apoio mútuo em relação ao governo Donald Trump dos Estados Unidos, a crise econômica e política brasileira e também o enfraquecimento da integração regional (Casarões; Farias; 2021). Houve um contexto interno e outro externo que criaram condições para a emergência dessa política externa (Silva, 2022).

Entretanto, verifica-se um “desencaixe” ou “desalinhamento” entre a tentativa de reorientação da política externa brasileira e as condições objetivas para que isso pudesse ocorrer. As bases domésticas, grupos de interesse, burocracia e a polaridade do sistema internacional não acompanharam essa reorientação na mesma intensidade. Em síntese, ocorreu um desencaixe entre a ideologia do governo Bolsonaro e seus apoiadores internos e externos e o pragmatismo dos diversos interesses, em especial da burguesia interna brasileira (Silva, 2023).

Esse desencaixe é a resultado das quatro contradições fundamentais encontradas na política externa do governo Bolsonaro. Em relação à tradição e aos compromissos da política externa brasileira. Em relação aos interesses dos grupos internos pragmáticos (setores agrícola e industrial) e de setores ideológicos da direita radical. Em relação ao tamanho e ao peso do Brasil no sistema internacional e à própria estrutura deste sistema. O resultado é que essa política externa acabou por ser “amenizada” ou “temperada” internamente, para que não causasse prejuízos aos diversos grupos internos no país, inclusive da própria burguesia interna, base de apoio do governo.

De fato, um balanço sobre as consequências para a política externa do governo Bolsonaro pode ser sintetizado em: a) perda de relevância do sistema internacional; b) perda de capacidade de barganha (fóruns multilaterais e também no universalismo) d) perda de espaço de manobra no entorno regional, e) perda de aliados tradicionais, f) perda de “confiabilidade” por parceiros internacionais, g) desorganização e crise no Itamaraty g) perda da capacidade de mediação e liderança nas relações Norte-Sul.

Nesse contexto, o papel mediador do Brasil foi enfraquecido, na medida em que abandonou equidistância de conflitos e assume posições ao lado dos interesses dos EUA, como na América do Sul (questão da Venezuela) ou no Oriente Médio (apoio irrestrito à Israel). Brasil foi se afastando do paradigma da autonomia, nas suas quatro vertentes

(distância, integração, participação e diversificação) nos termos de Vigeanni e Cepaluni (2007). O Brasil, sob Bolsonaro, não buscou equidistância pragmática das grandes potências (para ter margem de manobra), desidratou a integração via Mercosul e Unasul (que lhe garantia maior protagonismo e resguardava influência na região) e enfraqueceu a diversificação (pois se concentrou nos EUA e fragilizou a multilateralização). Do ponto de vista multilateral, o discurso e prática conservadora acabaram por afastar o país como interlocutor nos grandes fóruns globais. Mesmo com ajustes promovidos no meio do mandato de Bolsonaro, a matriz da política externa foi mantida (Silva, 2023).

### **O novo governo Lula: A retomada de uma nova matriz de política externa?**

A proposta de política externa do novo governo Lula opera sobre uma matriz semelhante à de inserção internacional dos seus primeiros dois mandatos, que tinha como base aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais e a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes (Cervo e Bueno, 2011; Silva, 2015). Também ocorreu a formação dos grupos de coalizão de geometria variável, como IBAS, G20 na OMC, BRICS. As novas coalizões significaram a ampliação do poder dos países participantes, não apenas pela capacidade de veto ampliada (obstrução coletiva) aos regimes desenhados pelos países mais poderosos, mas também pela capacidade propositiva e proativa, oferecendo soluções para impasses (Silva, 2015).

De fato, em linhas gerais, as diretrizes de política externa da política externa do governo Lula se assemelham ao primeiro mandato, iniciado em 2003. Entretanto, mudanças contextuais e o aprendizado da última década exigem adaptações na matriz de política externa. Estes primeiros 18 meses de governo permitem avaliar que as prioridades da política externa são a retomada da credibilidade, a centralidade da agenda ambiental, o fortalecimento dos BRICS, a cooperação regional, a cooperação Sul-Sul, e o reforço do multilateralismo.

A indicação do embaixador Mauro Vieira, que era o chanceler do governo Dilma que também saiu com o início do processo de impeachment em maio de 2016, de certa forma também significa retomar um processo interrompido naquele momento. Os seis anos seguintes da diplomacia brasileira foram basicamente uma sucessão de erros e desacertos, que consumiram um patrimônio diplomático e comprometeram as posições do Brasil na região e no mundo. O sentido de retomada da política externa também é avalizado pela indicação de Celso Amorim, ex-ministro da Relações Exteriores durante os dois mandatos de Lula (2003-2010), como Assessor Internacional da Presidência.

Nos discursos de posse de Lula e do chanceler Mauro Vieira, foram elencadas as prioridades da política externa brasileira de reassumir a sua identidade de grande país sul-americano e em desenvolvimento, restabelecer a confiança regional e voltar a atuar como um país com interesses globais. Do ponto de vista multilateral, os objetivos são a construção de uma agenda ambiental ambiciosa, destravar as negociações da Organização Mundial de Comércio, ampliar o Conselho de Segurança da ONU e reformar as instituições financeiras internacionais. O tema ambiental é o grande desafio estratégico que, após o Governo Bolsonaro, deve recuperar sua centralidade na agenda internacional do Brasil.

Nas relações bilaterais, é defendida uma postura universalista, abrindo possibilidades de parcerias em várias regiões. Busca manter com os Estados Unidos uma relação madura e qualificada. Foi defendida uma estratégia ambiciosa para a Ásia-Pacífico e, em particular, para a China, Índia e Japão, além do conjunto da Associação

das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Também procura retomar uma posição equilibrada no Oriente Médio. Os grupos de geometria variável foram citados, como o fortalecimento do G20, BRICS e IBAS. O conceito de cooperação Sul-Sul até agora recebeu menos ênfase, embora o continente africano apareça como prioridade nos discursos oficiais e já tenhamos a retomada das articulações com vários países do Sul Global, como apontada pela agenda de viagens e encontros.

Na América do Sul, figura entre os objetivos a recuperação da Unasul, que havia sido esvaziada pelos governos liberais e de direita, num movimento que mostrou as fragilidades políticas e institucionais da integração regional (Nolte, 2019). Entretanto, há novas ênfases: a defesa da “ideologia da integração”, bem como o pragmatismo e eficácia para Unasul. Busca contribuir, através do diálogo, para a superação de conflitos internos dos países, respeitando a soberania e tendo como base a democracia e direitos humanos. Em abril de 2023, o Brasil anunciou seu retorno à Unasul e, no final de maio, recebeu os presidentes da América do Sul em Brasília. Na véspera do encontro dos países da América do Sul, Lula teve um encontro bilateral com Nicolas Maduro, no qual criticou a narrativa corrente sobre a Venezuela. Os presidentes do Chile, Gabriel Boric, e do Uruguai, Luiz Lacalle Pou, criticaram as declarações de Lula. Parte da oposição e da imprensa liberal também se mostrou contrariada, o que ofuscou o tema central do evento. 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.

De toda a forma, Frenkel e Barceló (2023) demonstram como a América do Sul volta a ter uma posição predominante no discurso diplomático brasileiro. Entretanto, o questionamento é se o interesse brasileiro em retomar uma identidade sulamericana terá adesão dos países vizinhos, ganhando efetividade. De fato, a América do Sul se encontra ainda fragmentada politicamente, com dificuldade em construir um consenso a respeito da integração.

Os conceitos de mudança e reorientação de política externa empregados correspondem à definição de Charles Hermann (1990), que estabelece quatro níveis de mudança: ajuste, programa, problema/objetivo, e orientação internacional. Para Hermann, os três últimos podem ser considerados redirecionamentos, ou seja, mudanças nos meios, fins ou na orientação geral de uma política externa. O primeiro nível corresponde apenas a alterações quantitativas, isto é, no nível de esforço. Assim, esta abordagem permite qualificar a intensidade da mudança de política externa. Por outro lado, Hermann (1990) procura identificar os agentes primários de mudança. No que tange ao processo decisório, cabe destacar a importância dos agentes de mudança primários: o líder, a burocracia governamental, a reestruturação doméstica e o choque externo.

Nos termos de Hermann (1990), observamos que os fundamentos da mudança em política externa se alinham, embora não sem tensões e contradições, com a política externa promovida pelo governo Lula. Impulsionado pelo líder, com apoio da burocracia diplomática, o governo está buscando readequar a política externa às tendências do sistema internacional. A grande questão é o respaldo interno, onde temos uma sociedade dividida e com forte influência do conservadorismo e do bolsonarismo.

Em síntese, a retomada de uma nova matriz de política externa aponta para uma mudança na política externa em nível mais profundo, nos termos de Charles Hermann (1990). Em relação à política externa de Bolsonaro, aponta para um bloqueamento da reorientação promovida por este governo. Em comparação com a matriz dos governos Lula e Dilma (2003-2016), pode se afirmar que ocorrem ajustes, nos termos de Charles Hermann (1990) em função da nova conjuntura nacional e internacional.

## Os movimentos dos primeiros meses de mandato

O governo Lula vem buscando abrir canais de diálogo e retomar cooperação com diferentes países e regiões. Até agora (outubro 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) e Cabo Verde, Paraguai (agosto) África do Sul, Angola e São Tomé e Príncipe (agosto), Índia, Cuba e EUA-ONU (setembro), e recebeu vários de chefes de Estado e Governo. Recebeu no Brasil representantes duas dezenas de chefes de Estado e Governo. No total, encontrou mais de 30 autoridades internacionais. A viagem ao Japão, para participar como convidado do G7, foi uma das mais emblemáticas, por posicionar o país diante das grandes potências. No encontro, o presidente Lula afirmou as bases da nova política externa e teve dez reuniões bilaterais. Mas a situação da visita “surpresa” do presidente da Ucrânia ao evento e os desencontros para uma agenda bilateral Zelensky-Lula acabaram gerando desconforto. Lula também viajou para Catar, Emirados Árabes e Arábia Saudita, entre final de novembro e início de dezembro de 2023. Nos Emirados Árabes, participou da COP28. Em seguida, foi para Alemanha (dezembro) para encontro bilateral.

Se calcula que, no primeiro ano, Lula tenha ficado 62 dias fora do Brasil, em 15 viagens internacionais, numa intensa agenda de recuperação da imagem brasileira no exterior e fortalecimento de laços diplomáticos. A agenda estabelecida para o primeiro ano aponta para a ideia de “O Brasil voltou”, buscando retomar a intensidade das articulações internacionais, num movimento que indica uma mudança na política externa brasileira desenvolvida sob Bolsonaro, nos termos de Hermann (1990). Já em 2024, Lula visitou Egito e Etiópia (fevereiro), para participar de reuniões da Liga Árabe e da União Africana, Guiana, para participar da Reunião do Caricom, e São Vicente e Granadinas, para participar da CELAC (fevereiro). Visitou a Colômbia, para encontro bilateral (abril). Em junho, visitou a Suíça e Itália, neste para participar como convidado na cúpula do G7.

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. A Argentina representa um grande eixo de relações políticas e econômicas na América do Sul. Já Estados Unidos e China representam as principais potências globais, e a crescente disputa entre ambos tem repercussões para países com densas relações com eles, como o Brasil.

As relações com a Argentina são consideradas cruciais para a projeção regional brasileira e do Mercosul. Depois do afastamento Brasil-Argentina durante os governos Bolsonaro (2019-2022) e Alberto Fernandez (2029-2023), a eleição de Lula e seus primeiros movimentos prometiam uma reaproximação, o que ocorreu durante o último ano de mandato de Fernandez. Entretanto, a eleição de Javier Milei, um radical neoliberal simpaticante de Bolsonaro, provocou novo afastamento. O presidente Lula não foi à posse de Milei, ocorrida em dezembro de 2023, e enviou o chanceler Mauro Vieira. As relações bilaterais têm ficado a cargo das chancelarias, buscando atuar em nível mais diplomático e cordial, com densidade política mais baixa.

Com os Estados Unidos, o diálogo reviu temas amplos da ordem internacional, como democracia, questão climática, governança global. Apesar do apoio declarado dos EUA pela confiança nas eleições brasileiras, o que foi considerado por analistas como uma forma de desestimular qualquer tentativa golpista no Brasil, os Estados Unidos estão

demonstrando insatisfação com as posições brasileiras, em especial a posição brasileira sobre a Guerra da Ucrânia. Também consideram com preocupação a aproximação com a China. O governo Lula também não se posicionou a respeito da Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica, lançada pelo presidente Joe Biden em junho de 2022, na nona Cúpula das Américas.

### **Relações Brasil-China**

Já a visita à China marcou a retomada da parceria estratégica bilateral, com a assinatura de diversos de acordos bilaterais de cooperação e investimentos. Lula também participou da posse da ex-presidente Dilma Rousseff no banco dos Brics em Shanghai, o Novo Banco de Desenvolvimento. Foram assinados 15 acordos entre os dois países, com foco principal na retomada da economia brasileira. Entre os acordos assinados, há uma parceria para construção do satélite CBERS-6. Em seus discursos, Lula afirmou que pretende que a relação entre os dois países “transcenda” a questão comercial e criticou duramente o dólar como moeda padrão para comércio e contratos internacionais. A visita foi encarada como uma retomada da cooperação e tinha como foco a atração de investimentos chineses (Sousa, Abrão e Porto, 2023)

Na visita, o Brasil não assinou a adesão à Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative- BRI), o maior programa mundial de investimentos, criado pela China em 2013. Uma divergência na área internacional chegou a ser observada pela imprensa, opondo ministros e assessores internacionais. Antes da viagem, em abril de 2023, Mauro Vieira, numa entrevista à BBC News Brasil, afirmou “Temos uma parceria estratégica que vai muito além do One Belt, One Road. Não é uma coisa que estejamos apressados nem de um lado e nem de outro. É uma coisa que faz parte de contatos e conversas, mas não é uma decisão premente” (Prazeres, Sanches, 2023). Por outro lado, Celso Amorim disse em entrevista ao jornal Valor Econômico que o Brasil não teria motivos para ficar de fora da iniciativa. “Não tem razão para o Brasil não entrar. Não tenho preconceito e não vejo nenhum dano político” (Prazeres, Sanches, 2023). Ideia compartilhada pelo Ministro da Agricultura, que considera interessante a adesão para o setor agrícola. De qualquer forma, o governo brasileiro não aderiu ao BRI na viagem de Lula à China.

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. Desde que a China se tornou a principal parceira comercial do Brasil, esse debate se intensificou (Kalout, Costa, 2022). 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. O ocaso da atuação brasileira nos governos Temer e Bolsonaro deixou um vácuo na América do Sul, o que permitiu um avanço da China sem a participação brasileira. Atualmente, somente Paraguai, Brasil e Colômbia não assinaram memorandos de entendimento para integrar o Belt and Road Initiative.

### **A posição brasileira nos BRICS**

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 Bolsonaro (Silva, 2023). Entretanto, a convergência foi se enfraquecendo, com

o Brasil perdendo assertividade e abrindo espaço para o aumento da influência chinesa (Silva, Holleben, 2023). No novo mandato de Lula, os BRICS alcançariam novamente, para o Brasil, seu significado original, mas enfrenta os desafios de um novo contexto internacional, marcado pela emergência da China.

Neste contexto, na 15ª Cúpula dos BRICS, ocorrida em agosto de 2023, em Johannesburgo, África do Sul, ocorreu o anúncio da expansão dos BRICS, com Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Argentina, Egito, Irã e Etiópia sendo convidados a entrar no grupo como membros plenos a partir de 1º de janeiro de 2024. Os convites para a ampliação têm como significado convidar potências emergentes, com reforço da discussão da multipolaridade, e também incluir países do Oriente Médio e Norte da África, região fundamental para uma articulação política que sustente o projeto nova Rota da Seda chinês. Convém ressaltar que Egito e Emirados Árabes Unidos já participam do Banco dos Brics desde 2021.

Com o anúncio da ampliação dos BRICS (para 11 membros), o Brasil tem como desafio ressignificar seu papel e sua posição num fórum de países intermediários, que convivem com a crescente liderança chinesa. A ampliação dos BRICS (Brics+) consiste em grande interesse chinês, que consegue assim fortalecer uma estratégia de articular BRICS, Novo Banco de Desenvolvimento, Belt and Road Initiative, entre outras iniciativas. Já para Rússia, significa ampliar suas conexões e refrear tentativa de isolamento por parte do Ocidente, bem como buscar potencializar uma frente não-ocidental (Giaccaglia, 2024). A África do Sul mostrou algum entusiasmo com a ampliação, embora tenha perdido sua exclusividade como único país africano. O Brasil tinha alguma preocupação com a ampliação, pois pode significar maior poder da China, a diluição de sua influência no bloco e gerar algum ruído ampliado com os EUA. Já a Índia demonstrou alguma reserva, ao ver que a ampliação do poder chinês pode ter alguma repercussão Sul da Ásia (Giaccaglia, 2024). O Brasil, junto com África do Sul e Índia, conseguiu, na última reunião dos BRICS, avançar com a questão da necessidade de uma reforma no Conselho de Segurança, mostrando que há espaço para negociação. De qualquer maneira, a formatação dos BRICS após a ampliação não está totalmente definida, como mostra o recuo argentino na adesão.

## **Mercosul**

Durante a abertura da cúpula de chefes de Estado do Mercosul, no qual o Brasil assumiu a presidência rotativa, em 04 de julho de 2023, Lula afirmou que “Não temos interesse em acordos que nos condenem ao eterno papel de exportadores de matérias-primas, minérios e petróleo. Precisamos de políticas que contemplem uma integração regional profunda, baseada no trabalho qualificado e na produção de ciência, tecnologia e inovação. Isso requer mais integração, a articulação de processos produtivos e na interconexão energética, viária e de comunicações”. O presidente defendeu a criação de uma moeda única do Mercosul e ampliação de acordos comerciais com outros países.

O presidente do Uruguai, Lacalle Pou, tem se manifestado criticamente sobre as posições do Governo Lula, como foi na reunião de março de 2023, quando Lula amenizou críticas à Venezuela. Com o Paraguai, as relações estão condicionadas por diversos temas, como o acordo Mercosul-União Europeia, interconexão viária hidroviária e, o mais central, é a renegociação dos anexos do Tratado de Itaipu. O novo presidente do Paraguai, que assumiu em agosto de 2023, Santiago Peña, alimentou expectativas de uma relação mais fluída. Com a Argentina sob o governo Milei, a perspectiva foi de um esfriamento na relação. Entretanto, o nível de densidade de relações entre os dois países impede um

completo afastamento ou reverberação de crises. Em pauta, há diversas questões fundamentais para o Mercosul, como é a discussão sobre os acordos bilaterais e inter-regionais, como é o caso do Acordo Mercosul-União Europeia.

## União Europeia

A União Europeia é uma potência econômica e militar. Diante da multipolaridade, a Europa aposta cada vez mais no seu papel como potência “normativa e prescritiva”, buscando criar e impor normas, valores e sua tentativa de universalização. Talvez, 30 anos atrás teriam mais força para impor determinados valores, mas é necessário problematizar se um polo da multipolaridade é capaz de impor e universalizar seus valores. E por isso, pode se considerar a importância da parceria estratégica da União Europeia com o Brasil e com a China. O fato é que os 27 países da União Europeia (UE) deliberaram, em julho de 2020, por um Pacto Ecológico Europeu, também conhecido como *Green Deal*. O ambicioso plano prevê que a Europa deve se tornar o primeiro continente neutro em relação ao clima até 2050 e, até 2030, de acordo com o plano, pelo máximo 55 por cento menos emissões líquidas de gases de efeito em relação a 1990.

O Brasil, reconhecido como potência ambiental, tanto pela capacidade de preservar como de destruir, tem um papel essencial nos debates ambientais globais (Hochstetler; Inoue, 2019). O fato de a maior parte da floresta Amazônica pertencer ao Brasil confere um ativo que torna o Brasil incontornável na discussão das mudanças climáticas. Além disso, possui vasta reserva de água potável e uma das maiores economias do planeta.

O Fundo Amazônia é um dos elos importantes para articulação internacional ambiental brasileira. De 2009 a 2018, o Fundo Amazonia, grande parte da doação foi da Alemanha e da Noruega, aplicou aportes de 1 bilhão de reais em 103 projetos para Amazonia. Mas havia ficado congelado com a política ambiental de Bolsonaro. Desde a posse de Lula, vários países anunciaram a retomada dos aportes ao Fundo Amazônia. Entretanto, apenas 19% dos aportes anunciados foram transferidos, com alguns países já efetuando a doação em 2023, como Reino Unido, Alemanha, Suíça e Estados Unidos. (Poder 360, 2024).

A parceria estratégica Brasil-União Europeia tem potencial para ser retomada, depois de quase uma década de paralisia. O compartilhamento de valores comuns e laços históricos facilitam a abertura de canais múltiplos de contatos. A temática ambiental é um dos principais pontos de conexão entre Brasil e União Europeia – é um tema com centralidade pois ele provoca *spillover* sobre outros temas, em especial comerciais. Entretanto, exigências do pacto ecológico europeu podem trazer dificuldades para acordos comerciais e atingir outras questões, através do *Issue Linkage* (*vincular questões*), que significa, em política internacional, a vinculação e a discussão simultânea de duas ou mais questões para se atingir um acordo, constituindo uma forma de barganha cruzada (Poast, 2013).

O Acordo Mercosul-União Europeia, em processo de negociação desde o final da década de 1990, chegou e ser anunciado em 2019, no primeiro ano do governo Bolsonaro. Não foi adiante, por questões internas e internacionais. Ele consistia em uma tentativa de amarrar o Brasil, através de *issue linkage*, através de protocolos de proteção do meio ambiente e de Direitos Humanos. Dúvidas sobre ganhos e perdas no acordo fizeram com que ele ficasse congelado, sendo retomado já no Governo Lula. Ocorre que as exigências colocadas pela União Europeia não são consideradas adequadas pelo governo brasileiro, pois extrapolam para questões comerciais temas de outras áreas. Nesse sentido, Lula, em

seu discurso no Mercosul em 4 de junho de 2023, afirmou que “o Instrumento Adicional apresentado pela União Europeia em março deste ano é inaceitável. Parceiros estratégicos não negociam com base em desconfiança e ameaça de sanções. (...) não temos interesse em acordos que nos condenem ao eterno papel de exportadores de matérias primas, minérios e petróleo”. Nesse mesmo sentido, o governo brasileiro tem restrições ao interesse dos europeus em entrar no mercado de compras governamentais.

Enfim, a parceria estratégica tem possibilidade de ser retomada, num novo contexto, mas com contornos ainda para serem definidos. Há uma perspectiva de avanço nas relações com a Europa – pois ela reforça o universalismo da política externa brasileira. Na temática ambiental, é mais provável que se avance em posições comuns em fóruns multilaterais em especial nas COPS, poderá haver apoio mútuo na ambição das metas, com metas altas em redução de emissão de Co2, desmatamento, reflorestamento, uso de recicláveis, energia “verde”, etc., talvez até em articulação com a China, mas o Brasil tende a evitar maiores compromissos bilaterais.

O Brasil questiona há décadas o potencial uso de cláusulas sociais e ambientais em acordos comerciais (Silva, 2009). Além disso, o parlamento brasileiro, fortemente condicionado pelos interesses dos grandes proprietários rurais, exerce pressão contra essas condicionalidades. Os grandes proprietários rurais inclusive vêm trabalhando para ampliar a fronteira agrícola sobre as terras indígenas e por flexibilização da legislação ambiental.

Neste contexto, a terceira reunião entre a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a União Europeia ocorreu em Bruxelas, em julho de 2023, depois de oito anos da segunda edição. Com mais de 60 países participando e com profundas divergências e clivagens intrabloco, num contexto de acirramento dos conflitos globais, não havia muita expectativa de criação de consensos, mas de retomada de negociações e articulações (Cúpula, 2023). Apesar de uma ampla agenda de retomada de negociações, a pauta da cúpula acabou tomada por profundas divergências a respeito da Guerra da Ucrânia, com resistência de diversos países latino-americanos, a endossar as críticas da União Europeia à Rússia (Yazbek, 2023).

## **O Brasil diante das tensões geopolíticas e dos conflitos internacionais**

Nesse primeiro ano de governo, a política externa brasileira vem lidando com dois conflitos internacionais de alto impacto político e com desdobramentos ainda imprevisíveis, a Guerra da Ucrânia e Conflito Israel-Palestina. Na Guerra da 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. O que ocorre é que ampliaram as tensões internacionais e o espaço para países como o Brasil atuarem se estreitou.

A posição brasileira sobre a Guerra da Ucrânia é a que tem gerado mais questionamentos. Durante os primeiros meses de governo, a diplomacia brasileira procurou encontrar um ponto de equidistância e um *timing* que permitisse se colocar como mediador das negociações para o encerramento do conflito. Entretanto, numa situação de acirrada disputa, as movimentações, os canais de diálogo abertos e, em especial, as

palavras do presidente Lula foram criticadas como apoio incondicional à Rússia e gerado críticas internas e internacionais no Ocidente.

O Brasil tem resistido às pressões para aderir ao posicionamento e à narrativa ocidental, que define a Rússia um dos grandes inimigos coletivos do século XXI, ressignificando a Guerra Fria do século XX, e que ignoraria a responsabilidade da OTAN no conflito. A posição brasileira tem sido a de defender o direito internacional, criticar a Guerra e invasão de países, defender a paz e uma solução negociada para o conflito russo-ucraniano como a melhor forma de evitar um escalonamento global do conflito. Dos BRICS, por exemplo, o Brasil é o país que mais posições críticas manifestou sobre a Rússia, inclusive em votações da ONU. Entretanto, o Brasil enfrenta um dilema comum em potências médias, que é calibrar suas capacidades e as reações internacionais ao desejo de projeção de poder e influência.

Outro conflito central e desafiador é a questão da Palestina. Historicamente, o Oriente Médio significou uma das áreas de baixa prioridade da diplomacia brasileira, embora tenha experimentado momentos de forte aproximação dos anos 1970 até o início dos anos 1990. Entretanto, desde o fim da Guerra Fria, a política externa brasileira para o Oriente Médio havia sofrido um recuo, que foi alterado somente na virada do milênio, articulada com a construção de um novo modelo de inserção internacional. Durante o primeiro mandato do governo Lula, a diplomacia brasileira buscou lançar o país como um mediador do conflito entre Israel e Palestina, promovendo um papel ativo na busca pela intensificação do diálogo de paz da região. Nesse sentido, seguindo a concepção de política externa concebida em 2003, o presidente Lula visitou o Oriente Médio entre os dias 14 e 17 de março de 2010, realizando as inéditas visitas aos Estados de Israel, Jordânia e à Cisjordânia, esta controlada pela Autoridade Nacional Palestina (ANP), na esteira das visitas feitas ao Brasil pelos presidentes de Israel, Irã e ANP em dezembro de 2009 (Silva, Kunrath, 2010).

Neste contexto, é tradição da diplomacia brasileira se posicionar favoravelmente, na Assembleia Geral da ONU, em votações que defendam as populações palestinas. Ao mesmo tempo, também defende o diálogo com Israel. A tradição diplomática do posicionamento brasileiro sobre a questão palestina só foi quebrada no governo Bolsonaro, quando se aproximou de Israel, inclusive manifestando interesse em transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, o que não ocorreu devido ao risco de boicote comercial por parte de diversos países árabes, condicionado pelo pragmatismo comercial brasileiro (Saraiva, Silva, 2019). É interessante notar como a questão do conflito Israel-Palestina cresceu como debate político no Brasil, com apoio dos grupos conservadores, de religiosos evangélicos ao Estado de Israel.

Já havia ocorrido a reorientação da política externa brasileira para a questão palestina, com o Presidente Lula defendendo a existência de dois Estados, no início de 2023, quando, em outubro de 2023, com o ataque terrorista do Hamas à Israel, o Brasil estava ocupando a presidência rotativa do Conselho de Segurança. A presidência do CSONU não tem um grande poder, o que se imaginaria pela importância do órgão. Exerce basicamente a função de secretariar as reuniões, mas também tem poder para colocar temas em discussão, preparar e discutir novas agendas. A presidência é rotativa e dura somente um mês. Mesmo com essas limitações estruturais, o Brasil tinha interesse em aproveitar a presidência do Conselho de Segurança para pautar dois debates: a questão de gênero na promoção da paz e provocar uma discussão sobre a estrutura e o funcionamento do CSONU. Entretanto, o tema da Palestina acabou se impondo como a agenda central. Ocorre os atentados terroristas do Hamas e a reação do Estado de Israel ocorreram no período de presidência do Brasil, deixando-o em evidência.

Não se pode confundir a atuação brasileira no CSONU com seus posicionamentos sobre o conflito Israel-Palestina, embora os dois estejam entrelaçados. O Brasil condenou os ataques terroristas, ao mesmo tempo em que critica a atuação desmedida e a violência estatal israelense contra a população palestina. Está em consonância com seus postulados históricos, sua posição histórica sobre o conflito (existência de dois Estados, nos marcos das fronteiras de 1967, crítica aos assentamentos israelenses, e defesa de uma solução pacífica) e também com a maioria dos países do mundo. Essa posição credencia o Brasil como um país capaz de dialogar com os dois lados e seus aliados.

O Brasil atuou como de esperado em situações de crise internacional. Se colocou como mediador, buscou uma equidistância e procurou uma construção de consenso mínimo, diante de grandes potências. Buscou também atuar com a tentativa de proteger as populações civis. O Brasil apresentou uma resolução que obteve 10 votos favoráveis dos membros não permanentes e de dois permanentes. Ou seja, teve 12 votos favoráveis, duas abstenções e então ocorreu o veto dos EUA.

Ocorre que, para potências intermediárias como o Brasil, sem capacidade militar expressiva, há limites para a atuação mediadora. Também há limites, e isso já apareceu em outros momentos, quando a possibilidade de mediação do Brasil fere interesses estratégicos de uma grande potência. Isso já ocorreu outras vezes, em especial no Oriente Médio. Podemos lembrar a Invasão do Iraque em 2003 e a recusa dos EUA em aceitar o Acordo de Teerã, negociado juntamente com a Turquia, em 2010 (Amorim, 2015).

O fracasso do Conselho de Segurança na criação de um consenso mínimo para a solução ou mitigação da crise não é do Brasil, é da própria constituição do Conselho de Segurança, que se revela incapaz de construir consensos em situações de crise. Por outro lado, o Conselho de Segurança, e a própria ONU, tem limites para controlar as grandes potências e seus interesses, quando estes são divergentes. A Assembleia Geral, diante da paralisia do Conselho, aprovou uma resolução, mas não tem um efeito vinculativo mais direto. Entretanto, mostrou um desconforto internacional com a situação, e o resultado pode ser a formação de coalizões e blocos operando sem a mediação da ONU. O conselho de segurança é o reflexo dos impasses da própria ordem internacional. É o reflexo dos interesses e contradições das grandes potências, e o espaço para países intermediários, como o Brasil, é limitado num contexto de crise aguda. De qualquer forma, o debate sobre “A participação das mulheres na paz e na segurança internacionais: da teoria à prática”, ocorreu em 25 de outubro, reunindo representantes de 80 países, foi promovido pelo Brasil, mas acabou secundado pela questão do Oriente Médio, uma agenda que se impôs pela urgência.

Do ponto de vista das relações bilaterais, a reação israelense ao ataque terrorista, com bombardeios e bloqueio da Faixa de Gaza, e as notícias de milhares de mortes de civis palestinos, causou um afastamento que culminou com o presidente Lula sendo considerado “persona no grata”, em fevereiro de 2024, pelo governo Israelense, depois de exercer críticas públicas à atuação israelense no conflito. Além de reverberar na embaixada israelense brasileira e na Confederação Israelita do Brasil, bem como na imprensa por alguns dias, as críticas do governo israelense não tiveram maiores consequências para a política externa brasileira.

## **A Amazônia e diplomacia ambiental**

Historicamente, e mais acentuadamente nas últimas décadas, a região amazônica reveste-se de especial importância para a política de defesa e segurança nacional, bem como para a estratégia de fortalecimento da política externa brasileira na América do Sul.

Foco de interesses transnacionais diversos (governos, empresas multinacionais, Ongs, cientistas, narcotraficantes, entre outros), a região menos povoada do país foi exigindo a construção de políticas públicas adequadas à solução de seus problemas, resolvida de forma compartilhada com outros países sem abrir mão da soberania nacional. Para tanto, é de fundamental importância a articulação dos países limítrofes com a Amazônia para a construção de uma visão estratégica comum, sobre seus desafios e soluções. Embora a soberania do Brasil sobre a região amazônica não tenha sido frontalmente questionada, o fato de uma parte da floresta ser pertencente a outros países demonstra a importância de uma articulação internacional para a solução de diversos problemas (Silva, 2009).

O posicionamento diplomático brasileiro sobre a questão amazônica buscou, desde os anos 1990, combinar a ideia da soberania com a resposta de proteção ambiental e cooperação (Silva, 1990). Apesar da legislação protetiva avançar, os desmatamentos e a baixa capacidade de garantias aos povos indígenas sempre foram considerados pontos de fragilização. A proposta, com o governo Lula, é retomar a política implementada desde os anos 1990, que consiste em buscar a manutenção da soberania com articulação internacional e desenvolvimento de políticas de proteção da floresta e sua biodiversidade.

Neste sentido, Marina Silva retornou ao Ministério do Meio Ambiente, e é criado o Ministério dos Povos Indígenas. Marina Silva havia sido ministra do Meio Ambiente no governo Lula, de 2003 a 2008, quando saiu por divergências internas no governo, em especial relacionadas às licenças ambientais. Marina Silva foi então para o Partido Verde e, em 2013 fundou o Rede Sustentabilidade. Nas eleições de 2022, apoiou a candidatura de Lula e então assume o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas em 2023. A indicação de Marina Silva, um dos maiores nomes da área ambiental nacional e internacional, sinalizou que este tema seria prioridade no novo governo Lula. Já a criação do Ministério dos Povos Indígenas (que, segundo o governo, atende uma demanda de 305 povos indígenas e cerca de 1,7 milhões de brasileiros) e a indicação de Sonia Guajajara para ministra sinalizaram uma abordagem de combate ao desmatamento, à proteção ambiental e defesa dos povos indígenas (BRASIL, 2024). Para a política externa brasileira, significou que o novo governo retomaria uma agenda ambiental e de direitos humanos em sintonia com os debates internacionais. Na reestruturação do Itamaraty, chama atenção a recriação da Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente, que havia sido fechada no governo Bolsonaro (Duchiade, 2023)

Num clima de otimismo, Lula participou, na condição de presidente eleito, em novembro de 2022, da 27 Conferência de Partes (COP), ofuscando inclusive a participação governamental. O discurso de Lula, retomando o compromisso brasileiro com a agenda ambiental no seu novo governo, significou uma forte reorientação da política interna e externa brasileira, em comparação com o governo Bolsonaro. Já na COP 28, ocorrida em 2023, embora desse garantias de redução de desmatamento e com planos robustos para a “descarbonização” mitigação da emissão de gases de efeito-estufa, a divulgação de que o Brasil estava em negociação para ingressar na OPEP+ causou estranhamento nos setores ambientalistas, que consideraram contraditório (COSTA, 2023). Na COP 28, O Brasil também foi formalmente confirmado como sede da COP30, que ocorrerá em Belém, em novembro de 2025. De qualquer forma, a política externa brasileira retoma com mais força o princípio “Responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que orienta a política externa ambiental brasileira nas últimas décadas.

Em termos de política externa ambiental, a política externa brasileira lida com dois conjuntos de desafios. O primeiro é atuar e interligar as agendas ambientais em termos regionais (em especial a articulação com os vizinhos amazônicos via Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica – OCTA), multilateral (em especial nas discussões das COPs) e inter-regional e bilateral (Fundo Amazônia, Europa, China), bem

como a possibilidade de novos arranjos, como os países com grandes florestas. O segundo conjunto de desafios é interno, com os interesses contraditórios sobre a temática ambiental oriundos da sociedade brasileira, opondo defensores do meio ambiente aos críticos da legislação ambiental. De toda a forma, se identifica conexões e desconexões entre a política externa ambiental e a política ambiental brasileira, fruto das contradições e disputas internas, tanto no governo, como na sociedade.

### **Desafios do novo contexto interno e internacional**

Nos termos de Charles Hermann (1990), a mudança e continuidade de política externa está baseada em quatro variáveis básicas (Líder, burocracia, reestruturação doméstica e choque externo). Como pode ser observado, há mudanças contextuais importantes a se considerar entre 2003 e 2023, as duas datas de início dos governos Lula, tanto de ordem interna e internacional. Há também uma curva de aprendizagem sobre a efetividade da política externa iniciada em 2003 e interrompida a partir de 2016. Embora tenha projetado o Brasil, também mostrou suas limitações.

Nesse sentido, há um aprendizado importante na última década. Anteriormente, a estratégia da política externa brasileira estava baseada na crença do apoio da burguesia interna nacional brasileira, que estaria articulada em desenvolver um robusto núcleo industrial moderno, e que colaboraria na sustentação de um projeto nacional (Cervo e Bueno, 2011). Entretanto, parte da elite empresarial, militar, política e agrária não compartilham interesse em uma política externa mais assertiva e ativa. A intoxicação ideológica, os interesses setoriais, e as contradições de um empresariado dependente e de uma opinião pública neoliberal e conservadora servem como contrapeso ao projeto de política externa mais autônoma. O Governo Lula iniciou seu mandato com um congresso conservador e vem enfrentando dificuldades para formar maioria sustentável.

Da mesma forma, os dilemas de uma potência média emergente e regional se colocam. Do ponto de vista internacional, a ampliação da competição sistêmica na última década, com suas facetas geopolítica, militar e econômica, colocam pressão sobre as definições da política externa brasileira, que limitou suas capacidades relativas de poder. Os constrangimentos domésticos e internacionais são importantes delimitadores do projeto de política externa colocado em curso pelo governo Lula. A temática ambiental, por exemplo, tem o potencial de ser um terreno fértil de disputas e contradições.

A diplomacia brasileira está ciente do papel que precisa reocupar no mundo, tem compreensão das graves mudanças que estão ocorrendo no sistema internacional, definiu corretamente a estratégia, mas está descobrindo que o cenário é muito mais difícil e os custos serão bem maiores do que 20 anos atrás. É um país que perdeu capital diplomático, está mais fraco economicamente, e vivencia uma conjuntura internacional mais difícil. Como variável dependente, a política externa brasileira terá influência tanto dos condicionamentos internos como dos constrangimentos internacionais. Como variável interveniente, terá sua parcela de contribuição no desenvolvimento interno e internacional. Estes desafios estarão presentes nos próximos anos. Apesar disso, o Brasil não encolheu nem foi destituído de suas responsabilidades internacionais.

### **Considerações finais**

A nova matriz da política externa do governo Lula busca, nas relações bilaterais, dirimir o isolamento enfrentado nos últimos anos, retomar as parcerias estratégicas e reparar os danos causados em conflitos e desgastes em países como China, Estados

Unidos, França, Argentina. No que diz respeito ao entorno regional, tendo a integração sul-americana e do Mercosul definidas como prioridades, o Brasil ofereceu parceria aos vizinhos para retomar o crescimento da economia, a efetiva integração física através de obras de infraestrutura e iniciativa de ação estratégica no plano global para reverter a marginalização da região.

Nos fóruns multilaterais, procura colaborar para destravar a paralisia dos fóruns multilaterais, em especial na ONU e OMC. Vai tentar retomar a postura de construção de articulações e participar de coalizões, como mediador, retomando a estratégia multilateral brasileira, que considera estes espaços fundamentais para atuação de potências intermediárias e emergentes.

Nos termos de Hermann (1990), podemos afirmar que o novo governo Lula realiza uma reorientação internacional, em comparação com o governo Bolsonaro, recolocando o Brasil nos marcos de uma potência emergente que busca autonomia, mesmo que limitada. Em relação ao governo Lula de 2003, ocorrem ajustes de política externa, baseados em uma nova conjuntura nacional, regional e internacional, o que tem levado a uma política externa mais cautelosa.

Para alcançar os objetivos de autonomia e desenvolvimento nacional, a diplomacia brasileira deverá ampliar sua capacidade política para articular as “geometrias variáveis” com as contradições e demandas Norte-Sul. Deverá, também, incorporar mais claramente os vizinhos da América do Sul em seu projeto de inserção global. Por fim, precisará trabalhar conjuntamente com outras potências emergentes, países intermediários e polos regionais para minimizar as crises reais e potenciais da transição de uma ordem hegemônica para uma nova ordem mais multipolar. E, acima de tudo, oferecer contribuição decisiva para a construção de políticas globais que lidem com os enormes desafios sociais, econômicos, políticos e ambientais de nossa época.

## **Bibliografia**

AMORIM, Celso. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e ativa. São Paulo: Benvirá, 2015.

BRASIL. Agência EBC. <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/ministerio-dos-povos-indigenas-a-concretizacao-da-presenca-indigena-no-estado-brasileiro>. Acesso em 20 de junho de 2024.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e & FARIAS, Déborah Barros Leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order, *Cambridge Review of International Affairs*, 2021.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2011.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 (2): 133-151, 2014.

COSTA, Stefani. A controversa participação do Brasil na COP 28. *Revista Jacobina*. Disponível em : <https://jacobin.com.br/2023/12/a-controversa-participacao-do-brasil-na-cop-28/>. Acesso em: Acesso em 10 de abril de 2024.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory. *Millennium*, v. 10, n. 2, 1981, pp.126-155.

Cúpula Celac-UE: Divergências limitam aproximação entre América Latina e Europa, avaliam analistas. Disponível: em <https://www.cartacapital.com.br/carta-capital/cupula->

[celac-ue-divergencias-limitam-aproximacao-entre-america-latina-e-europa-avaliam-analistas/](#). Acesso em 10 de abril de 2024.

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: 10 jun. 2024.

FLEMES, Daniel. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. GIGA Research Programme: Violence, Power and Security. Working Paper, Hamburg, nº57, ago. 2007.

FRENKEL, A.; BARCELÓ, N. El tercer Lula y el retorno de América del Sur en la identidad internacional de Brasil. *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 14, n. 68, p. 24–39, 2023. DOI: 10.22456/2178-8839.133311. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/133311>. Acesso em: 7 jun. 2024.

GIACCAGLIA, C. La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspi-rantes al ingreso. *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 15, n. 70, p. 51–68, 2024.

HERMANN, Charles. “Changing course: when government choose to redirect foreign policy?”. *International Studies Quarterly*, nº 34. International Studies Association, 1990, pp. 3-21.

HOCHSTETLER, Kathryn, & INOUE, Cristina Yumie Aoki. South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(2), e004. Epub July 29, 2019.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. Foreign policy analysis: yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, vol. 39, n2, 1995, p. 209-238.

KALOUT, Hussein; COSTA, Hugo Bras Martins. A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil. *CEBRI-Revista*, Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 70-89. 2022.

LIMA, M. R. S.A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, v. 12, 1990, p.7-28.

Lima, Maria Regina Soares de. 2023. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRIRRevista* Ano 2, Número 5 (Jan-Mar): 79-95

LIMA, Maria Regina. HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*. 82, p. 21-40, 2006.

LIMA. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.

LOPES MARRA DE SOUSA, A. T.; ALMEIDA FERREIRA ABRÃO, R.; DE SOUZA PORTO, L. F. A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 14, n. 68, p. 150–162, 2023.

LULA na Cop 27. *Jornal o Globo*. 16 de novembro de 2022. <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/lula-na-cop-27-veja-ponto-a-ponto-do-discurso-do-presidente-eleito.ghtml>. Acesso em 20 de maio de 2024.

MILANI, C. R. S., L. Pinheiro, and M. R. S. Lima. “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’.” *International Affairs* 93, no. 3, 2017, p. 585-605.

- NARLIKAR, A. Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*, v. 89, n.3, 2013, p.561–576.
- NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*. (2010), 36, 881–901.
- 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.
- POAST, Paul. Issue linkage and international cooperation: An empirical investigation. *Conflict management and peace science*, v. 30, n. 3, p. 286-303, 2013.
- PODER 360. Fundo Amazônia recebeu 19% das doações anunciadas em 2023. Publicado em 01 de fev. 2024. Disponível em [https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/fundo-amazonia-recebeu-19-das-doacoes-anunciadas-em-2023/#:~:text=O%20BNDES%20\(Banco%20Nacional%20de,bilh%C3%B5es%20anunciados%20no%20ano%20passado](https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/fundo-amazonia-recebeu-19-das-doacoes-anunciadas-em-2023/#:~:text=O%20BNDES%20(Banco%20Nacional%20de,bilh%C3%B5es%20anunciados%20no%20ano%20passado). Acesso em 20 abril 2024.
- PRAZERES, Leandro; SANCHES, Mariana. Nova Rota da Seda: o que o Brasil Ganha e Perde se aderir ao plano trilionário chinês. BBC Brasil. 12 abril 2023. Acesso em 20 abril 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c728gjrked2o>
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988, p.427-460.
- ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, v. 51, n. 1, 1998, p.144-172.
- SANTOS, Norma Breda. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. *História*, São Paulo, v. 3, n. 2, 2014.
- SARAIVA, M. G.; SILVA, A. L. R. da. O retorno do Brasil às Relações Internacionais? : Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo Governo Lula. *Conjuntura Austral, [S. l.]*, v. 14, n. 68, p. 7–11, 2023.
- SARAIVA; Miriam; SILVA, Alvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *RELAÇÕES INTERNACIONAIS*, Lisboa. DEZEMBRO 2019, pp. 117-137
- SARAIVA, M. G.; MARINO DE SANT’ANNA REIS, A. P. O Brasil “voltou”: as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. *Conjuntura Austral, [S. l.]*, v. 14, n. 68, p. 61–72, 2023.
- SCHWELLER, R. Emerging Powers in an Age of Disorder. *Global Governance*, v. 17, n. 3, 2011, p.285–297.
- SENNES, R. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- SILVA, André Luiz Reis. (2015). Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, 37(1), 143-184. 2015.
- SILVA, André. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Curitiba: Juruá, 2009.
- SILVA, André. *Política Externa Brasileira: Qual é o lugar do Brasil no mundo?* São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

SILVA, André; 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*, 11(22), 200–226.

SILVA, André; KUNRATH, Bruna. O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio. *Meridiano 47*, n. 116, mar. 2010, p. 18- 20.

Sousa, A. Lopes Marra; Abrão, Almeida, R; Porto, L. F. (2023). A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. *Conjuntura Austral*, 14(68), 150–162. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133618>

SPEKTOR, Matias. Strategies of Rising Brazil: Postmortem Review, Looking Forward. *Contemporary Politics*, 28 (1): 20–37, 2021.

YAZBEK, Priscila. Países chegam a texto final em cúpula Celac-UE sem termos hostis à Rússia; Nicarágua não endossa documento. CNN Brasil, 18 de julho de 2023. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/paises-chegam-a-texto-final-em-cupula-celac-ue-sem-terminos-hostis-a-russia-nicaragua-nao-endossa-trecho/>. Acesso em 20 de maio de 2024.