

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 13 | Nº 37 | Boa Vista | 2023

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7585070>



O BRASIL QUE SAI DAS URNAS EM DIREÇÃO AO MUNDO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUTURO DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO LULA

Mateus José da Silva Santos¹

Resumo

O objetivo principal desse ensaio é discutir criticamente os limites e as possibilidades de mudança na Política Externa Brasileira a partir dos esforços de reativação da chamada Política Externa Ativa e Altiva a partir de 2023, com o novo governo Lula. Considerando tal horizonte como a principal promessa de campanha do presidente eleito para essa política pública, parte-se da perspectiva de que a retomada de boa parte dos princípios e ações que caracterizaram a PEB na primeira década do século XXI é condição necessária, porém insuficiente diante dos novos desafios de natureza doméstica e sistêmica que se apresentam ao Brasil nessa conjuntura.

Palavras chave: Lula; Eleições; Política Externa Brasileira.

Abstract

The main objective of this essay is to critically discuss the limits and possibilities of change in Brazilian Foreign Policy based on the efforts to reactivate the so-called Active and Haughty Foreign Policy from 2023, with the new Lula government. Considering this horizon as the main campaign promise of the president-elect for this public policy, we start from the perspective that the resumption of a good part of the principles and actions that characterized the PEB in the first decade of the 21st century is a necessary condition, but insufficient in the face of the new domestic and systemic challenges facing Brazil in this context.

Keywords: Lula; Elections; Brazilian Foreign Policy.

“Hoje nós estamos dizendo ao mundo que o Brasil está de volta. Que o Brasil é grande demais para ser relegado a esse triste papel de pária do mundo” (CARTA CAPITAL, 2022). Entre essas e outras palavras, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) falava pela primeira vez ao país na condição de presidente eleito do Brasil. Na disputa presidencial mais acirrada desde a retomada das eleições diretas no país em 1989 (CERQUEIRA; MOLITERNO, 2022), o petista venceu o atual mandatário Jair Bolsonaro por uma diferença menor que 3 milhões de votos. O resultado das urnas expõe numericamente o quadro de polarização política e social no país, característica marcante da trajetória brasileira nos últimos anos e aspecto definidor da luta eleitoral no contexto recente.

Em meio aos escândalos envolvendo o uso sistemático das chamadas *fake-news*, do desafio de preservação da democracia e das inúmeras controvérsias levantadas sobre aspectos da vida pessoal e pública das principais candidaturas, a disputa presidencial abriu espaço, ainda que secundário, para os temas de Política Externa. Do lado do presidente Jair Bolsonaro, a mobilização da pandemia e da Guerra da Ucrânia como responsáveis pelas dificuldades externas e internas do país foram algumas das formas de interação com as relações exteriores (TSE, 2022c). Além disso, política interna e política externa se

¹ Membro pesquisador do Laboratório de Geopolítica, Relações Internacionais e Movimentos Antissistêmicos (LabGRIMA). Doutorando em História pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: mateus_santos29@hotmail.com



encontrariam em seu discurso a partir da estratégia de vinculação de seu adversário a Chefes de Estado, governo, além de movimentos considerados controversos para o eleitorado mais conservador. Do lado do ex-presidente Lula, a ativação de uma memória positiva sobre sua experiência de governo na Política Externa, reafirmando certo protagonismo do Brasil na primeira década do século XXI e acenando com a importância da retomada daquele projeto de inserção externa para a superação dos desafios da atualidade (TSE, 2022a).

Com a abertura das urnas e a consagração da vitória de Lula, três questões se colocam: quais os possíveis rumos da PEB a partir de 2023? Em que medida a experiência petista de governo, mobilizada ao longo da campanha do presidente eleito, constitui um ponto de partida possível para o enfrentamento dos desafios domésticos e sistêmicos, garantindo a retomada de um engajamento brasileiro no plano externo? Que papel poderá cumprir o Brasil diante das transformações aceleradas no sistema mundial, considerando o agudo quadro de crise que se arrasta ao longo dos últimos anos? Para tal exercício, proponho aqui um balanço crítico e reflexivo sobre os caminhos indicados pela candidatura Lula durante sua campanha eleitoral, considerando as principais diretrizes de ação e princípios anunciados a partir de suas propostas de governo para a Política Externa. Argumento que, diante da trajetória recente de aprofundamento no declínio da inserção internacional do Brasil, a recuperação de algumas das principais características que marcaram a chamada Política Externa Ativa e Altiiva é condição necessária, porém não suficiente para reorientar a PEB diante de um quadro internacional e doméstico mais grave do que aquele enfrentado no início do século XXI.

POLÍTICA EXTERNA E O DESAFIO DE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO NACIONAL

Reconstrução e transformação são dois termos-chave dentro do horizonte de Brasil proposto pela candidatura Lula a partir dos compromissos registrados em seu programa de governo (TSE, 2022a). Ao falar de esperança e resgate, pontes entre passado, presente e futuro são estabelecidas nas mais diversas áreas, inclusive na Política Externa. A preocupação com temas específicos dessa política pública apareceram em diferentes partes do documento, podendo ser apresentadas, de forma esquemática, em ao menos três tipos de considerações: 1 – um diagnóstico sobre a situação atual do país; 2 – a mobilização de uma memória sobre um passado recente como vetor de reconstrução da PEB a partir de um novo governo Lula; 3 – A reivindicação de uma tradição diplomática como objeto de filiação entre um novo giro na PEB a partir de 2023 e uma interpretação acerca de sua trajetória ao longo de diferentes períodos.



No primeiro caso, as considerações feitas sobre a atuação do governo Bolsonaro na Política Externa traçam um cenário extremamente adverso, marcado pela perda de credibilidade do país entre os demais atores mundiais, isolamento e risco sobre a própria soberania, aspecto também agravado pelos problemas domésticos:

Mais do que nunca, o Brasil precisa resgatar a esperança na reconstrução e na transformação de um país devastado por um processo de destruição que nos trouxe de volta a fome, o desemprego, a inflação, o endividamento e o desalento das famílias; que coloca em xeque a democracia e a soberania nacional, que destrói o investimento público e das empresas, e que dilapida o patrimônio natural, aprofundando as desigualdades e condenando o país ao atraso e ao isolamento internacional (TSE, 2022a, p.02).

No desenho do país a ser entregue pelo então presidente Jair Bolsonaro, a candidatura Lula apontava para a grave situação vivida pela PEB. A crença de um Brasil cada vez mais afastado das principais dinâmicas que conformam o cenário político mundial também foi partilhada por setores da academia e da diplomacia. Conforme Almeida (2021, p. 01), os primeiros anos de mandato de Jair Bolsonaro promoveram uma espécie de “autoisolamento” do país, trazendo danos à atuação do Brasil em agendas tradicionais como o meio ambiente ou em temas sensíveis que emergiram nos últimos tempos, como a pandemia da doença do Coronavírus 2019 - COVID-19 (SENHORAS, 2021). Para o diplomata, a PEB durante parte da última gestão pode ser compreendida a partir de duas características centrais:

Temos, portanto, duas características básicas da política externa, e não exatamente da diplomacia do governo Bolsonaro, que é a total falta de transparência e de clareza quanto a seus objetivos e prioridades e a total subordinação dos interesses internacionais aos ditames de um dirigente estrangeiro, enquanto este figurou como modelo para Bolsonaro (de certa forma ainda o é, em especial no tocante à sua primazia em qualquer escrutínio eleitoral) (ALMEIDA, 2021, p. 04).

Nas origens de tal situação, para além da postura do próprio presidente da República, estariam também a orientação político-ideológica de determinados segmentos que compuseram a coalizão governista. Desenvolvendo acerca das clivagens existentes no interior do governo Bolsonaro, a PEB foi influenciada pela disputa entre uma ala dita “ideológica” e uma ala considerada “pragmática” (SARAIVA, SILVA 2019, p. 118). Composta pelos seguidores de Olavo de Carvalho e por grupos ligados ao fundamentalismo religioso, a primeira corrente se caracterizaria pelo descompasso entre a aquisição de espaço institucional e as dificuldades de empreender suas agendas externamente. Já a segunda corrente fora constituída por setores vinculados aos militares, ao poder legislativo, ao agronegócio e a outros grupos de apoio ao ex-presidente, caracterizando-se por uma atuação marcada pela estratégia de contenção de danos, contrabalançando ou ao menos restringindo o espaço de atuação dos ditos ideológicos nos processos de formulação e implementação da PEB.



Diante de um quadro crítico apresentado por diferentes atores e autores interessados pelo rumo das relações exteriores do Brasil nos últimos tempos, as concepções expressas pela candidatura Lula sobre Política Externa se fundamentariam a partir da demarcação de diferença frente à sua leitura sobre a gestão Bolsonaro. Nesse movimento, o apelo ao passado se torna a base para a projeção dos caminhos para um processo de recuperação da Política Externa.

Em uma das formas de construção de pontes entre a experiência lulista, o presente e o futuro do país, o reconhecimento da necessidade de reconstrução de um protagonismo global do Brasil, registrado enquanto um dos primeiros compromissos do futuro governo, passaria pela recuperação da Política Externa Ativa e Altiva. Considerado instrumento de defesa da soberania e um dos principais recursos no processo de reconstrução e transformação do país, aspectos como a defesa da integração regional a partir da recuperação dos mecanismos constituídos após a Redemocratização do País (MERCOSUL, CELAC e UNASUL), o aprofundamento da Cooperação Sul-Sul, o aceno revisionista da ordem internacional e a participação do país nos organismos multilaterais constituem algumas das principais características defendidas pela candidatura Lula.

O reencontro com o passado também ultrapassaria a memória da Política Externa Lula em seus dois primeiros mandatos. Ainda que não faça menção explícita ao conceito de tradição diplomática, as perspectivas apontadas pela candidatura do ex-presidente sugerem que, no movimento de recuperação da credibilidade externa, caberá ao Brasil valorizar a sua trajetória de cooperação multilateral, evidenciada em diferentes agendas de interesse dos Estados em desenvolvimento.

Na construção de um projeto de inserção alternativo, contrapondo ao estado da PEB em tempos de Bolsonaro, a mobilização de diferentes visões sobre passado e presente da inserção internacional do Brasil converge no sentido de atribuir ao futuro governo Lula a execução de uma possível “correção de rumos”. Assumindo tal condição, restam aos analistas e aos demais interessados pelo presente e o futuro da PEB avaliarem os limites e possibilidades em torno de uma estratégia internacional fundamentada tanto por uma experiência recente quanto pela perspectiva de uma mudança enquadrada dentro de uma interpretação mais geral acerca da atuação diplomática brasileira e do potencial do país na cena internacional.

NUNCA COMO ANTES NA HISTÓRIA? O BRASIL E O MUNDO EM MEIO ÀS INCERTEZAS SISTÊMICAS

O que faz da subida a rampa do Palácio do Planalto em 2023 um caminho mais longo do que o mesmo movimento feito em 2003? Dentre os principais desafios a serem enfrentados pelo futuro



governo Lula se encontram a condição externa de crise sistêmica, a natureza da aliança vitoriosa nas eleições de 2022 e a situação institucional da diplomacia após quatro anos de governo Bolsonaro. Comentemos brevemente tais aspectos.

Em primeiro lugar, as possíveis convergências entre 2003 e 2023 se limitam a permanência do processo de crise da hegemonia estadunidense e, no âmbito regional, emergência de um novo conjunto de governos de centro-esquerda e esquerda no continente. No primeiro caso, o espaço de 20 anos evidenciou o aprofundamento deste processo, reforçado pelo crescente papel da China no cenário geopolítico, a consolidação do movimento de reemergência da Rússia na arquitetura política global e pelas incertezas colocadas à democracia estadunidense após o mandato de Donald Trump e seu conturbado processo de transição. Se não é possível apontar qual ou quais os rumos do sistema mundial à luz do complexo processo de transição hegemônica que se arrasta desde o final dos anos 1960, aspectos contemporâneos como a pandemia da COVID-19 (SENHORAS, 2020) e a Guerra da Ucrânia, materialização do conflito envolvendo OTAN e Rússia (SENHORAS, 2022a; 2022b), exigirão do Brasil uma significativa habilidade internacional. No início dos anos 2000, a ilusão de um mundo unipolar conduziu os EUA a uma improdutiva ação militar batizada de Guerra ao Terror. Impulsionada pelo 11 de setembro, o enfoque no combate ao terrorismo revelou o descompasso da estratégia de Washington frente ao quadro de transformação internacional, marcadamente na direção de uma perspectiva multipolar. Naquele contexto, também influenciado pela alta nos preços das commodities e pela melhora econômica e social, pode o Brasil aspirar novos voos em nível externo, ampliando sua presença nos foros multilaterais e se engajando em diferentes iniciativas que, de modo geral, serviriam para estreitar seus laços junto ao chamado Sul Global.

Se nos tempos da primeira passagem de Lula pelo Planalto, a PEB conseguiu conciliar uma perspectiva revisionista acerca da ordem internacional, a defesa de uma inserção mais autônoma e uma política de não confrontação direta com os EUA, a experiência latino-americana e mundial mais recente evidencia algumas dificuldades para o êxito desse receituário. Por um lado, as implicações geopolíticas e geoeconômicas do conflito exigiram da maioria dos Estados ao redor do mundo a busca por alternativas frente à insegurança alimentar e energética, além das pressões dos principais atores envolvidos direta ou indiretamente na contenda. Por outro, o cenário externo adverso constituiu paradoxalmente uma janela de oportunidade para alguns atores reafirmarem uma projeção relativamente autônoma, obtendo ganhos políticos e econômicos frente ao contexto.

Nesse complexo cenário, o que fará o Brasil? Um dos grandes desafios da PEB a partir de 2023 será em, ao buscar caminhos pra a recuperação do protagonismo do país, conciliar um melhoramento nas relações com os EUA e a retomada de iniciativas revisionistas como o BRICS. Diante de um quadro



muito mais crítico do que aquele apresentado em 2003, conta positivamente para o futuro governo Lula a existência de uma relativa diminuição na intensidade das relações entre Brasil e EUA após a saída de Trump e a afirmação de uma posição mais sólida do nosso país em relação ao conflito ucraniano, após uma série de controvérsias. Contudo, diante da incerteza sobre o futuro do Leste Europeu, a manutenção de um relativo equilíbrio entre os principais atores poderá ser desafiada.

Do ponto de vista latino-americano, a nova onda de governos de esquerda e centro-esquerda no continente se afirma num contexto institucional muito mais grave. Após quase uma década de golpes e movimentos de desestabilização impulsionados pelos segmentos mais conservadores do continente, reformas políticas e econômicas afetam a capacidade de intervenção dos novos atores internos em nível nacional e regional. Se a integração confirmará sua condição enquanto imperativo para a recuperação do Brasil e de seus vizinhos, tal estratégia terá que contemplar a necessidade de reconsideração do papel estadunidense no continente, o enfrentamento de forças políticas adversárias a constituição de uma América do Sul ou de uma América Latina autônoma e da afirmação de um movimento coeso nacional e regionalmente capaz de transpor a ação externa dos Estados para além das intenções dos agrupamentos governamentais.

A situação brasileira possui um desafio a mais. Na proposta de uma Frente Ampla, a aliança política que elevou Lula a condição de próximo Chefe de Estado brasileiro se mostrou diversificada a partir da compreensão de alguns de seus principais expoentes, inclusive acerca da Política Externa. Se na linha de frente da candidatura petista a ativação da memória sobre a PEB nos tempos de seus dois primeiros governos constituiu uma das estratégias de demarcação de diferença frente a seus adversários, a aproximação de outros atores como a ex-presidenciável Simone Tebet (MDB) possibilita certo desafio de reelaboração da estratégia de inserção externa do país a partir de modelos divergentes acerca do lugar do Brasil no mundo. Apresentando durante as eleições uma perspectiva de Política Externa que se aproxima do modelo de inserção predominante ao longo do governo Temer (2016-2018), fundamentado na chamada Ponte para o Futuro, o programa da candidatura emedebista em 2022 se pautou pela defesa de uma Política Externa que abandonasse boa parte das agendas da extrema-direita empreendidas pelo governo Bolsonaro, mas que não necessariamente rompesse com a tendência de uma inserção voltada para o aprofundamento do projeto neoliberal no país (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022b). Nesse sentido, ainda que a linha defendida pelo petista predomine na formulação e implementação da PEB a partir de 2023, a existência de objetivos, princípios e estratégias diversas no interior da coalizão governista poderá incidir nos rumos da PEB.

Por fim, a experiência de governo Jair Bolsonaro reforçou o caráter político da Política Externa. A presença do ex-chanceler Ernesto Araújo e de outros personagens alinhados com teses de direita e



extrema-direita, atuando direta ou indiretamente nos rumos da PEB, revela a insuficiência de conceitos como o Insulamento Burocrático como caracterizadores da estrutura de atuação diplomática do país e suas relações com as dinâmicas sociais, políticas e culturais em nível interno e externo. Ainda que a saída de Araújo e a entrada de Carlos França, considerado moderado, tenha representado um esforço parcial de reenquadrar a PEB dentro de supostos limites de atuação fundamentados historicamente, um giro na Política Externa a partir de 2023 também dependerá de mudanças institucionais importantes, tais como o reforço de segmentos compromissados com uma inserção internacional autônoma e capaz de contribuir positivamente no desafio de reconstrução do país. Além disso, recuperar o papel da Fundação Alexandre de Gusmão enquanto espaço de construção e socialização de conhecimentos sobre a PEB e reiterar o caráter público da Política Externa, estimulando o envolvimento dos mais diferentes atores sociais e institucionais com a temática podem ser alguns dos caminhos a serem traçados na perspectiva de recuperação e, ao mesmo tempo, atualização do papel do Itamaraty diante do cenário interno e externo.

QUE BRASIL DO FUTURO?

O noticiário sobre Política Externa, atrelado aos desdobramentos das eleições presidenciais, mostrou certa animação com os diversos cumprimentos ao presidente eleito e acenos favoráveis ao Brasil, emitidos desde a Argentina até ao Egito. Na posse do presidente Lula, o número de representações diplomáticas, Chefes de Estado e Governo, além de membros de primeiro escalão dos poderes executivos no exterior atingiu pouco mais de setenta, número superior ao registrado em 2019 (GARCIA; MACHADO, 2023). Recuperar a imagem do país lá fora se torna o começo de uma série de medidas rumo a redefinição do papel do Brasil no mundo, passando também pela reafirmação de um projeto sólido de inserção externa e pela redefinição do lugar da PEB dentro do projeto de reconstrução e transformação nacional.

Diante de tais horizontes, a mobilização da experiência petista de governo no início do século XXI constitui necessariamente uma matéria-prima. Enquanto um dos momentos de afirmação de uma maior autonomia do país nas últimas décadas, a Política Externa Altiiva e Ativa apresentou uma série de iniciativas, além de aprofundar alguns movimentos inscritos em momentos anteriores da PEB, que conduziram o Brasil a uma posição de destaque entre os atores emergentes nos anos 2000. Contudo, os desafios elencados em nível interno e externo se revelam muito mais abrangentes do que aqueles enfrentados há quase 20 anos.



No jogo entre continuidade e descontinuidade, o Brasil, em sintonia com a América Latina, parece abrir um novo ciclo político de grande expectativa. No caminho de atendimento aos anseios por uma espécie de correção do novo atraso histórico imposto na conjuntura atual, História e memória constituem recursos vitais para os novos grupos dirigentes. Nessa equação de resultado incerto, adaptação e inovação também se mostram tão importantes quanto às formas de ativação do passado. Na busca pelo Brasil do futuro, a reunião entre experiência e capacidade de ação política frente às novas características do cenário interno e externo poderão conduzir o país a uma nova fase das suas relações exteriores.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. “O isolamento internacional do Brasil: Retrocessos na Diplomacia”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 7, n. 19, 2021.

CARTA CAPITAL. “Leia a íntegra do discurso de Lula após a vitória sobre Bolsonaro”. **Carta Capital** [2022]. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>. Acesso em: 03/12/2022.

CERQUEIRA, C.; MOLITERNO, D. “Disputa entre Lula e Bolsonaro é a eleição para presidente mais acirrada da história”. **CNN Brasil** [30/10/2022]. Disponível em: <www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em: 04/01/2023.

GARCIA, N.; MACHADO, R. “Sem Maduro, 73 delegações estrangeiras marcam presença na posse de Lula”. **Folha de São Paulo** [2023]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 06/01/2023.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. “Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro”. **Relações Internacionais**, n. 64, 2019.

SENHORAS, E. M. **Impactos econômicos da pandemia da COVID-19**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

SENHORAS, E. M. “O campo de poder das vacinas na pandemia da COVID-19”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 6, n. 18, 2021.

SENHORAS, E. M. **Ucrânia sob Fogo Cruzado: Discursos, Ações e Repercussões (2022)**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2022a.

SENHORAS, E. M. **Ucrânia sob Fogo Cruzado: A Geohistória de uma Guerra (2022)**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2022b.

TSE - Tribunal Superior Eleitoral. **Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026**: Coligação Brasil da Esperança. Brasília: TSE, 2022a. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 04/12/2022.

TSE - Tribunal Superior Eleitoral. **Pelo Bem do Brasil**: Plano de Governo 2023-2026. Brasília: TSE, 2022c. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 04/12/2022.

TSE - Tribunal Superior Eleitoral. **Simone Sim**: Princípios, Diretrizes e Compromissos. Brasília: TSE, 2022b. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 04/12/2022.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 13 | Nº 37 | Boa Vista | 2023

<http://www.ioles.com.br/boca>

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávoro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima