

A dialética da política externa de Lula 3.0

Maria Regina Soares de Lima

Resumo: O texto analisa a trajetória recente da política externa brasileira (PEB), argumentando que no governo Lula 3.0 ela não representa uma continuidade com o passado, mas uma resposta à antítese bolsonarista. Analisa as principais iniciativas da nova PEB, calcadas na revogação do passado recente e na reconstrução dessa política, com base no legado progressista e face aos novos desafios internacionais e domésticos atuais.

Palavras-chave: política externa; governo Bolsonaro; governo Lula.

The Lula 3.0 Foreign Policy Dialectic

Abstract: The text analyzes the recent trajectory of the Brazilian foreign policy, arguing that in the Lula 3.0 administration it does not represent a continuity with the past, but a response to the *bolsonarista* antithesis. It analyzes the main initiatives of the new foreign policy, based on a repeal of the recent past and on policy reconstruction, based on a progressive legacy, and in the face of the new international and current domestic challenges.


Keywords: foreign policy; Bolsonaro administration; Lula administration.

A vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de outubro de 2022 representou pelo menos duas novidades no que tem sido a tônica das eleições presidenciais desde a Nova República. Em primeiro lugar, destaca-se a formação de uma frente ampla no segundo turno da candidatura de Lula da Silva, inicialmente apoiado por uma coligação de partidos de esquerda e centro-esquerda; em segundo, a primeira derrota de um governo incumbente em sua tentativa de reeleição. Tendo em vista a diferença de apenas dois milhões de votos entre os dois candidatos, as condições estariam indicando um contexto de relativa incerteza no futuro imediato. Por um lado, pela novidade de um governo do Partido dos Trabalhadores reunindo forças políticas distintas entre si; por outro, pela expressiva votação do governo incumbente, em uma demonstração de que a extrema-direita deitou raízes em parte da sociedade brasileira, uma herança maldita do governo de Jair Bolsonaro.

Tais condições recomendam aos analistas relativo cuidado na elaboração de cenários possíveis das condições de governança do novo governo e, em particular, das orientações das diversas políticas públicas que serão implementadas pelo governo Lula 3.0, entre elas, a política externa, objeto deste artigo.

Com esse *caveat*, creio que o método dialético nos ajudaria a desenhar o que poderia ser a política externa de Lula 3.0 e, em especial, seus principais desafios internos e externos. Não

...creio que o método dialético nos ajudaria a desenhar o que poderia ser a política externa de Lula 3.0 e, em especial, seus principais desafios internos e externos. (...) A meu ver, o uso metodológico da tríade – tese, antítese e síntese – incorpora o dinamismo e as contradições na análise da trajetória da política externa. O que pode ser aventado como a política externa de Lula 3.0 só pode ser delineado a partir de uma lente conceitual que incorpore as rupturas e as contradições na sua trajetória.

Maria Regina Soares de Lima  é professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), pesquisadora sênior do CNPq e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano.

tenho a pretensão de inovar teoricamente a partir do uso da dialética na análise de política externa. Gostaria de enfatizar que os processos históricos não são lineares, e elementos contraditórios modificam trajetórias em curso. Um dos problemas com o uso dos modelos de dependência de trajetória é enfatizar as continuidades, e eventuais descontinuidades são consideradas externas ao modelo de análise. O tema da continuidade da política externa, acentuado pelas suas características institucionais, foi, durante algum tempo, uma premissa na análise dessa política. Rupturas e contradições estariam ausentes na trajetória da inserção internacional do país. Por outro lado, o uso mais recente de modelos de análise de políticas públicas, sem uma adaptação às condições específicas da política externa, também pode contribuir para uma análise mais estática da dinâmica internacional do país. A meu ver, o uso metodológico da tríade – tese, antítese e síntese – incorpora o dinamismo e as contradições na análise da trajetória da política externa. O que pode ser aventado como a política externa de Lula 3.0 só pode ser delineado a partir de uma lente conceitual que incorpore as rupturas e as contradições na sua trajetória. Em seguida, apresento alguns dos principais desafios, internacionais e domésticos, da política externa 3.0 no contexto atual.

TESE: OLHANDO PELO RETROVISOR

Em 30 de outubro passado, logo após a confirmação da sua vitória, em seu primeiro pronunciamento à nação, Luiz Inácio Lula da Silva declarou que a política externa iria mudar drasticamente. Contudo, tão logo foi anunciado seu ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, foi dado início, na mídia *mainstream* e por parte de alguns analistas, a especulações de um cenário de retorno da política externa de Lula 3.0 ao leito da “política externa ativa e altiva” de Lula 1.0 e 2.0. Em certo sentido, alguns movimentos anteriores à escolha do último chanceler de Dilma Rousseff poderiam dar a indicação de que haveria, de fato, um retorno ao *status quo ante*.

O programa de governo da Coligação Brasil Esperança (PT, PSB, PC do B, PV, PSOL, Rede, Solidariedade, Avante e Agir) – *Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil: Lula Alckmin, 2023-2026* – enfatizou, em primeiro lugar, a condição de isolamento internacional do país e seu principal objetivo de reinserir o Brasil no mundo. Defendeu o retorno do país como protagonista global e defensor de uma política externa “ativa e altiva”, a autodeterminação dos povos e o compromisso com o multilateralismo. Também foi reforçada a ênfase à política regional e ao fortalecimento das instâncias de cooperação regionais abandonadas pelo governo Bolsonaro (Winter 2022). O mesmo compromisso com a integração regional foi enfatizado em seu discurso, tão logo proclamada sua vitória, assim como

o compromisso com a mudança da política climática e ambiental brasileira e a reinserção do Brasil como protagonista global nesta área e nas outras em que teve atuação relevante no passado. A participação de Lula na COP 27, em novembro, antes mesmo de sua posse, representou, simbolicamente, o retorno do Brasil ao mundo. Seu discurso naquela ocasião foi um dos eventos mais aguardados da conferência. Na ocasião, o presidente eleito teve encontros bilaterais com as principais lideranças mundiais, em particular EUA e China, além de representantes da sociedade civil, de movimentos sociais e lideranças indígenas.

A despeito de todas as novidades nas declarações e ações do governo eleito, ressaltando-se o claro compromisso com as agendas climáticas e ambientais, no plano doméstico e no internacional, a mídia convencional preferiu ressaltar a continuidade da política externa de Lula 3.0 com as de Lula 2.0 e Lula 1.0, em especial os objetivos de “grandeza” e protagonismo global, tão criticados no passado, a partir da avaliação negativa de uma atuação pautada pelo “*punching above its weight*”. A velha antipatia dos veículos de comunicação com respeito a Lula e ao PT se manifestou na crença do retorno da política “ideológica” do partido no que se refere à vizinhança regional e aos países do Sul em geral.

O olhar pelo espelho retrovisor foi também estimulado quando da escolha dos cinco primeiros ministros de Lula 3.0, em 9 de dezembro passado, em que Mauro Vieira foi escolhido para as Relações Exteriores, juntamente com Fernando Haddad, da Fazenda; José Múcio, da Defesa; Flávio Dino, da Justiça e Segurança Pública, e Rui Costa, da Casa Civil. Ao destacar a nomeação prévia desses cinco ministros, Lula da Silva indicou que tais escolhas seriam exclusivamente suas e não entrariam na cota do PT e dos partidos da frente ampla, cabendo a estes participação na indicação dos 32 ministros restantes (Conjuntura Latitude Sul 2022a). Também se evidenciou que o ex-chanceler Celso Amorim, artífice da “política ativa e altiva”, teria função de assessoria internacional diretamente vinculada à presidência da República.

Apesar da ênfase no retorno ao passado ter sido uma narrativa amplamente difundida, o equívoco de se olhar pelo espelho retrovisor na análise de eventos dinâmicos é que o *status quo* nunca retorna ao que era antes. A realidade é dinâmica, e as condições iniciais não se mantêm idênticas – estão em permanente mudança, como veremos mais adiante.

ANTÍTESE: CASULO ISOLACIONISTA E RETROCESSO

Do meu ponto de vista, a política externa do governo Bolsonaro representa um ponto fora da curva nas políticas brasileiras desde, pelo menos, o pós-Segunda Guerra.

Partindo da chave de leitura do tema do *atraso* do Brasil com relação à Europa, núcleo da civilização, as elites periféricas, no século XIX, conceberam dois modelos para a modernização do país: a cópia pura e simples dos costumes e das instituições europeias ou a adaptação delas às condições brasileiras. Essas duas perspectivas, duas ideologias em pugna na modernização do país, foram representadas, respectivamente, pelos liberais, também conhecidos como Luzias, e os conservadores, chamados de Saquaremas.¹

No século XX, depois da Segunda Guerra, o atraso foi traduzido, pelas elites, como a condição de *subdesenvolvimento* do país, em um contexto internacional marcado pela Guerra Fria, pela descolonização das ex-colônias afro-asiáticas e por um contingente expressivo de países em desenvolvimento que passam a integrar a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, o objetivo da modernização, na perspectiva das elites, foi concebido como a aspiração de alcançar (*catch up*) os países desenvolvidos. A divisão anterior entre liberais e conservadores se transmutou, a partir de então, em *como* alcançar os desenvolvidos.

Tal como no século XIX, duas ideologias ou doutrinas de política externa passaram a dividir as elites no contexto da Guerra Fria. Na política doméstica, a coalizão liberal-conservadora partia da defesa dos valores liberais na economia e, no plano externo, argumentava pelo alinhamento incondicional ou pragmático aos EUA. Por estarmos situados na esfera de influência norte-americana, era muito custosa qualquer manifestação de neutralismo no eixo Leste-Oeste. Dessa forma, a segunda coalizão, a nacional-desenvolvimentista, propugnava meios alternativos de um projeto de modernização do país, com base na industrialização e uma política externa ativa, enfatizando não a divisão Leste-Oeste, mas sim a Norte-Sul. O Sul englobava os países em desenvolvimento na América Latina e os países recém-independentes na Ásia e na África. A autonomia se traduzia na busca por uma política externa independente, afeita à solidariedade com o Terceiro Mundo, à integração regional, ao apoio à descolonização e à autodeterminação, ao afastamento ou à diversificação com relação à potência hegemônica no Ocidente e ao equilíbrio como estratégia dominante.

O fim da Guerra Fria reconfigurou os alinhamentos internacionais, permanecendo, contudo, as linhas mestras da antiga divisão sobre os modelos de desenvolvimento e de política externa. A coalizão neoliberal, de direita e centro-direita, se concentrou na implementação das reformas estruturais, privatização, abertura econômica, desregulamentação, redução do papel do Estado, defesa do regionalismo aberto, adesão incondicional às normas internacionais e em uma política de

1. As categorias *cópia* ou *adaptação* no pensamento político brasileiro no século XIX são de Christian Lynch. Para sua utilização como matriz para a elaboração de uma teoria crítica da política externa, ver Ives (2021).

projeção internacional com base na credibilidade do país. Por sua vez, a coalizão social-desenvolvimentista, de esquerda e centro-esquerda, buscou aprofundar o desenvolvimento industrial, adotou uma política econômica com maior coordenação do Estado, uma ativa política de inclusão social, uma estratégia internacional de autonomia e diferenciação nas parcerias, regionalismo ativo, cooperação Sul-Sul, maior protagonismo em temas geopolíticos globais e o aumento do poder decisório dos países do Sul no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI). A participação em iniciativas como a dos BRICS era considerada pela coalizão social-desenvolvimentista como alternativa potencial face ao monopólio de *facto* dos EUA e da União Europeia nas arenas de governança econômica global.

O período de domínio na disputa política nacional entre PSDB e PT de 1995-2003 e 2003-08/2016, respectivamente, exemplifica essa competição por projetos alternativos de política doméstica e de política externa. As diferenças doutrinárias, ideológicas e de estratégia internacional dominante continuavam a se manifestar, sobretudo em relação a *como* alcançar os países desenvolvidos.

Por que a política externa de Bolsonaro foi uma ruptura com esse padrão e por que ele pode ser considerado um *outlier* na trajetória da política externa? Basicamente, porque, apesar da defesa enfática da aproximação com o Norte, o objetivo de alcançar os países desenvolvidos, que guiou praticamente toda a inserção internacional do país desde o pós-Segunda Guerra, foi abandonado. O principal objetivo de Bolsonaro sempre foi garantir seu projeto de poder (e de sua família), por meio de sua perpetuação no poder. Para tanto, esteve consistentemente empenhado em manter acesa sua base de apoiadores fiéis, o “bolsonarismo” raiz, segmento mais radical e negacionista de sua base eleitoral, e em garantir benesses a um conjunto de interesses setoriais que contribuíram para sua eleição. Destaco, aqui, o agronegócio, as igrejas neopentecostais, os militares (em especial os de baixa patente), as polícias militares e civis, a bancada da bala, as milícias, os grileiros, madeireiros e mineradores.²

Essa ocupação do Estado por setores de seu eleitorado, inclusive por um número expressivo de militares, foi acompanhada pelo desmonte das políticas públicas e pela incapacitação funcional e operacional de burocracias altamente profissionalizadas em ministérios como das Relações Exteriores, da Saúde, do Meio Ambiente e da Educação, que passaram a implementar políticas de acordo com os projetos pessoais de Bolsonaro e seus apoiadores. O MRE, em especial, sobretudo enquanto o Itamaraty foi comandado por Ernesto Araújo – um dos principais intérpretes das ideias de extrema-direita de Olavo de Carvalho –, não

2. Para a análise da política externa a partir desta premissa do interesse primordial de manutenção no poder do governo Bolsonaro, ver Lima e Albuquerque (2022).

apenas promoveu uma verdadeira caça às bruxas contra aqueles não alinhados ao pensamento oficial, como primou pela subordinação às orientações e posições de Trump. Essa expressão máxima da ideologia negacionista manifestou-se, em especial, nos campos da agenda climática e da saúde, na crítica ao globalismo e às instituições multilaterais, na constante proclamação do perigo comunista e chinês e na denúncia da influência chinesa na Organização Mundial da Saúde (OMS). Com a derrota de Trump e a exoneração de Ernesto Araújo, a política externa adotou um perfil mais moderado com o novo chanceler em uma tentativa da contenção de danos, face a uma conjuntura internacional adversa com a vitória de Biden nos EUA (Lima & Albuquerque 2022).

Retomo, aqui, o argumento de que o objetivo de perpetuar seu projeto de poder, pela reeleição ou mesmo outros meios, foi o principal objetivo do governo Bolsonaro durante todo o seu mandato. Para tanto, sua política externa não foi estratégica, já que abandonou o objetivo de *catch up*, que pautou a política externa desde o fim da Segunda Guerra e passou a ser concebida como um instrumento para consolidar seu projeto familiar de poder.

Todas as vezes que Bolsonaro se sentiu pressionado, como por ocasião da CPI da Covid, declarações à imprensa e gestos de política externa foram utilizados para desviar a atenção, à revelia dos interesses brasileiros, a exemplo das intempestivas críticas à China, principal parceiro comercial do Brasil e principal fornecedor de insumos para fabricação de vacinas. O que podia parecer uma irracionalidade passa a fazer sentido, uma vez que não ter uma orientação consistente de política externa foi uma escolha política para que esta fosse, de forma flexível e errática a depender das circunstâncias, um instrumento de seu projeto de poder.

Bolsonaro pode ser, assim, caracterizado como a antítese não só da política externa “altiva e ativa” dos governos do PT, como também da política de “credibilidade” dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Ainda que a pequena distância temporal não nos autorize a conclusões definitivas sobre o significado do governo Bolsonaro, algumas certezas podem ser alinhadas. Uma delas é a capacidade destrutiva que pode causar a novidade de um governo de extrema-direita no poder, em relativamente pouco tempo, às instituições políticas, à sociedade, à cultura política e à imagem internacional do país. No plano global, a atuação perversa e desastrosa de Bolsonaro, o “Trump dos trópicos”, relegou seu autor à condição de pária internacional, inclusive em arenas multilaterais nas quais, tradicionalmente, a política externa trafegou com extrema destreza e admiração dos demais participantes – meio ambiente e clima; saúde; integração regional; direitos humanos. A título de exemplo, após a conclusão, o relatório final da CPI da Covid foi enviado ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e, ainda que de forma simbólica, o Tribunal

Permanente dos Povos (TPP) condenou Jair Bolsonaro por crimes contra a humanidade cometidos durante a pandemia.

Uma questão permanece em aberto. Pode a política externa de Bolsonaro ser caracterizada por uma orientação isolacionista do mundo?³ Investigações correntes sugerem um ativo relacionamento da família Bolsonaro com os movimentos de extrema-direita internacionais, com um leve predomínio da relação com a corrente extremista norte-americana coordenada por Steve Bannon.⁴ Bolsonaro envolveu a política externa em um casulo isolacionista, mas, simultaneamente, desenvolveu laços fortes com os governos e movimentos da extrema-direita que atuam globalmente. Juntamente com o desmonte da política externa, essa ligação com setores da extrema-direita internacional também constitui parte da herança maldita do governo Bolsonaro para a inserção internacional do Brasil.

SÍNTESE: “REVOGAÇÃO” E RECONSTRUÇÃO

Com a derrota eleitoral de Jair Bolsonaro, e diante de tamanha destruição e desmonte do Estado e das políticas públicas, a palavra “revogação” entrou definitivamente para o léxico político brasileiro. A atuação do Gabinete de Transição, entre a vitória de Lula da Silva e sua posse em 1º de janeiro de 2023, marcou o compromisso do novo governo em extirpar a herança maldita e sinalizar um novo recomeço para o Brasil. Organizada em torno de 32 grupos de trabalho e com a participação de cerca de mil pessoas, do governo e da sociedade civil, a equipe de transição produziu, em cerca de 30 dias, a mais completa radiografia da situação do país. O mandato para os integrantes dos diversos grupos de trabalho (GTs), mais de 70% deles atuando voluntariamente, foi de proceder a uma avaliação dos programas de governo em curso, uma análise de atos normativos a serem imediatamente revogados, e à formulação de diagnósticos setoriais para a reconstrução das políticas públicas com vistas à produção das transformações prometidas pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva.⁵

No caso do GT da política externa, e não deve ter sido diferente nos demais, ocorreu uma projeção inversa da metáfora do espelho retrovisor. Tudo o que foi feito de ruim e aquilo que deixou de ser realizado pela política externa de Bolso-

3. Para uma genealogia do isolacionismo brasileiro, ver Feldman (2023). Nesta importante contribuição, o autor evidencia que a projeção internacional do Brasil, para além do hemisfério, não é um devaneio de grandeza, mas está fundamentada intelectualmente no pensamento internacional brasileiro.

4. Lynch & Cassimiro (2022, 26) desenvolvem o conceito de populismo reacionário e as origens ideológicas de uma experiência nova na história brasileira. Eduardo Bolsonaro representa a família junto ao grupo fundado por Steve Bannon.

5. O relatório final do Gabinete de Transição Governamental resume uma documentação extensíssima produzida pelos 32 GTs durante a transição. A sua divulgação plena, no futuro, será fonte riquíssima de informações para pesquisas sobre o desmonte do Estado brasileiro pelo governo Bolsonaro, bem como um material a ser utilizado na prestação de contas do governo que iniciou em janeiro de 2023.

naro serviram como espelho para se proporem as correções necessárias e projetar as medidas iniciais baseadas no programa de governo de Lula 3.0, com importantes novidades na execução da nova política externa. Em certo sentido, a oportunidade desta análise também serviu para avaliar o que não deu certo em Lula 1.0 e 2.0 e propor inovações e correções de rumo.

A reconstrução da política externa implicou, em um primeiro momento, na solução de urgências orçamentárias, como o equacionamento de dívida de cerca de R\$ 5 bilhões que deveriam ser pagos ainda no exercício de 2022, sob pena de o Brasil perder direito a voto em organismos internacionais como a ONU, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa situação lamentável é mais um exemplo da negligência com que o governo passado tratou a nossa diplomacia multilateral, tradicionalmente uma das áreas de atuação preferencial brasileira.

Também como parte do “revogaço”, o chanceler Mauro Vieira antecipou, em seu discurso de posse, o retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, implementado posteriormente com o comunicado enviado à ONU e à Organização Internacional para Migrações (OIM).⁶ Outras medidas prioritárias nessa área foram a retirada do Brasil do Consenso de Genebra e a revisão dos vistos humanitários a haitianos e afegãos. No plano regional, Lula anunciou em seus primeiros discursos o retorno do Brasil à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e a reativação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A normalização do relacionamento com a Venezuela também foi considerada prioritária, corrigindo o erro estratégico de Bolsonaro de isolar a Venezuela na região e torná-la objeto da disputa estratégica entre EUA, Rússia e China.

Em praticamente todas as áreas em que o Brasil teve protagonismo global elevado, seja saúde, meio ambiente, mudança climática, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, temas sociais e integração regional, assim como nas relações com os países africanos e na política de cooperação para o desenvolvimento, as posições brasileiras regrediram no último governo. A reconstrução não implica voltar ao que era antes, mas projetá-las em um novo contexto global, regional e doméstico de um governo comprometido com a mudança e a restauração da política externa brasileira. A agenda de clima e meio ambiente é um bom exemplo desse desafio.

Desde o programa de governo e do primeiro discurso de Lula ao ser eleito, ficou claro que a agenda ambiental-climática iria tornar-se o ponto central da atuação externa e de liderança do país. A primeira atividade oficial, ainda como presi-

6. O Brasil havia abandonado o acordo em 2019, com a alegação de que ele representava uma ameaça à soberania nacional.

dente eleito, foi justamente o comparecimento à COP 27, no Egito, onde reafirmou o compromisso ligado à proteção dos biomas, criticou a extração e o garimpo ilegais e defendeu medidas de combate à violência às populações indígenas. Juntamente com os presidentes Gustavo Petro, da Colômbia, e Gabriel Boric, do Chile, a política externa de Lula 3.0 terá a oportunidade de inserir a agenda climática e ambiental no centro da cooperação regional, já que, até agora, ela foi centrada em outros setores, como integração política, de defesa, energia e infraestrutura. Ao priorizar a pauta ambiental-climática, espera-se que a justiça social e a justiça climática possam se tornar conceitos centrais na agenda da integração sul-americana (Closs 2022).

O anúncio da realização de uma cúpula de países amazônicos, juntamente com a revitalização da OTCA, a intenção anunciada de o Brasil sediar a COP 30, em 2025, e a colocação da agenda climática como prioritária na presidência brasileira do G20, em 2024, anunciam não apenas a retomada dos compromissos internacionais, mas também uma nova orientação da integração regional na política externa de Lula 3.0. Ademais, a condição de país “megadiverso” pode assegurar ao Brasil um recurso estratégico para o desenvolvimento nacional e do planeta, bem como a legitimidade da condição de um *stakeholder de facto* no exercício de liderança na agenda de biodiversidade.

A criação anunciada de uma Autoridade Climática não foi ainda implementada, se é que será. Nomes centrais da agenda ambiental no Brasil, Marina Silva assumiu novamente o cargo de ministra do Meio Ambiente, e Izabella Teixeira foi nomeada para o Conselho do BNDES. Na reunião de Davos, em dezembro último, o Brasil estava representado por Fernando Haddad e Marina Silva. Ainda não está claro se haverá uma coordenação institucionalizada das relações transversais, origem da sugestão de criação da Autoridade Climática, com outras instâncias ministeriais, e se o MRE assumirá a representação diplomática em todas as negociações climáticas e ambientais. A meu ver, para uma modernização efetiva da agenda da integração regional, tradicionalmente afeta ao MRE, seria necessária a vinculação institucionalizada entre as distintas instâncias que atuam nos diversos espaços de governança policêntrica nos planos internacional, regional e doméstico.

DESAFIOS INTERNACIONAIS E DOMÉSTICOS

Um dos principais desafios internacionais é que a política externa 3.0 será implementada em um contexto bastante adverso em comparação aos dois períodos anteriores do governo Lula. A pandemia juntamente com a guerra na Ucrânia contribuíram para o aumento dos preços da energia e estimularam a inflação, em um contexto em que o mundo ainda sofre as consequências da crise global de

2008. A China encolheu sua participação no comércio global, afetando diretamente o Brasil. No plano geopolítico, a simultaneidade entre a rivalidade estratégica EUA-China e a guerra na Ucrânia estão mudando radicalmente o cenário que prevaleceu nas primeiras duas décadas dos anos 2000, quando se observou uma desconcentração de poder na direção dos grandes países do Sul.

Confesso uma certa dificuldade em concordar com a ideia de multipolaridade “benigna”, expressão usada à época para caracterizar aquele período. Sistemas multipolares tendem a ser instáveis porque não evitam ações unilaterais contra os mais fracos, como as duas décadas passadas evidenciaram nos comportamentos dos EUA e da Rússia. Também discordo da caracterização apressada da rivalidade estratégica EUA-China como uma nova Guerra

Fria. Um contexto de Guerra Fria supõe uma polarização entre dois polos de poder em que aos atores de menor peso praticamente só resta a opção de alinhamento a um dos polos. No caso da bipolaridade da Guerra Fria, devido à intensidade do conflito ideológico, havia uma ligação direta entre as escolhas domésticas e as internacionais. O fim da Guerra Fria e do polo socialista desvinculou os âmbitos externo e interno. Nos BRICS, que não constituem um polo de poder propriamente dito, coexistem economias capitalistas de mercado, com graus diferenciados de coordenação estatal, e regimes políticos distintos, desde democracias liberais a regimes de partido único. A constituição dos BRICS seria impensável em um contexto de Guerra Fria.

Um exemplo da heterogeneidade é a Índia. O país é uma democracia liberal, atualmente sob um governo de extrema-direita, com uma economia coordenada pelo Estado e com ambição de autonomia tecnológica, inclusive nuclear. É membro dos BRICS e tem, simultaneamente, uma aliança estratégica com os EUA no campo nuclear. Também pertence ao Quad, aliança com EUA, Japão e Austrália para conter o avanço da China no Indo-Pacífico. Nada impede que a política externa brasileira 3.0 retome o projeto de autonomia e de equidistância entre as duas potências – EUA e China – de modo semelhante ao que fez no passado, nos anos 1930, entre EUA e Alemanha, aproveitando as eventuais contradições e possibilidades de barganha estratégica abertas nos respectivos relacionamentos bilaterais.

Um bom teste é o atual conflito entre Rússia e Ucrânia. A meu ver, a política externa 3.0 deve continuar com o posicionamento de manter a neutralidade

Um dos principais desafios internacionais é que a política externa 3.0 será implementada em um contexto bastante adverso em comparação aos dois períodos anteriores do governo Lula.

no conflito, como tem sido desde o início da intervenção russa, acompanhada da condenação veemente da invasão ao território ucraniano e consequente violação do princípio da não intervenção – um dos pilares da política externa desde a constituição da República – em todas as ocasiões em que a questão surgir no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, deve persistir na condenação das potências ocidentais, em especial os EUA e a União Europeia, que, por via do fornecimento de armamento militar pesado à Ucrânia, buscam a vitória militar pelo aniquilamento da Rússia. Ao assim procederem, prolongam a guerra, que chegou a uma situação de impasse pela impossibilidade de cada um dos dois lados se proclamar vencedor. Dada uma situação em que o aniquilamento militar passa a ser o único objetivo dos países ocidentais, eventuais negociações de paz não progridem, prolongando-se o *status quo* de conflito violento, ceifando a vida das populações civis. Na atual conjuntura geopolítica, manter a posição de neutralidade é necessário para garantir algum papel ao Brasil em uma eventual negociação de paz.

No âmbito doméstico, os desafios são ponderáveis. O governo Lula 3.0 inovou ao formar uma frente ampla de governo, agregando PSD e PMDB, de Simone Tebet, além de partidos de direita como o União Brasil. A escolha ministerial na política externa foi uma das áreas que Lula reservou para si, como vimos anteriormente, além de contar com Celso Amorim como assessor especial da presidência. Certamente algumas das iniciativas nesse campo não serão apreciadas pela ala mais conservadora da frente, ainda que grande parte das iniciativas de política externa não passem, necessariamente, pela anuência do Congresso (Lima & Santos 2001).

O tema da equidade, diversidade e participação social na formação das políticas públicas também constitui um desafio ponderável para o governo e para a política externa 3.0. A promessa de campanha de Lula da Silva de constituir um governo que fosse a cara do Brasil está bem evidenciada na foto histórica dos 37 ministros de Estado, com a presença de mulheres, negros e povos originários, lado a lado aos homens de

A diversidade, a equidade, a inclusão e a institucionalização da participação social constituem desafios talvez maiores [para o MRE] do que para outros ministérios. Maiores porque o Itamaraty é uma instituição quase total, zelosa de sua prerrogativa de moldar seus quadros à sua imagem e semelhança.

terno. A diversidade está representada, também, pelas roupas de cores vibrantes utilizadas pelos novos ocupantes da Esplanada dos Ministérios.

A meu ver, esses temas constituem desafios para o MRE. A diversidade, a equidade, a inclusão e a institucionalização da participação social constituem desafios talvez maiores do que para outros ministérios. Maiores porque o Itamaraty é uma instituição quase total, zelosa de sua prerrogativa de moldar seus quadros à sua imagem e semelhança. Além da ambição de construir uma cultura diplomática coesa e homogênea, a instituição tem sido, tradicionalmente, mais insulada com respeito à participação social do que a grande maioria das demais agências estatais, com as notáveis exceções das Forças Armadas e do Banco Central, tradicionais zonas cinzentas na estrutura decisória do Estado capitalista.

Do meu ponto de vista, ampliar a diversidade, equidade e inclusão no Itamaraty e institucionalizar a participação social não constituem apenas um programa do governo a ser implementado por todas as instâncias do Estado, mas uma necessidade para a modernização do MRE, sob pena de perder relevância no Estado democrático moderno.

A necessidade do MRE de corrigir as severas distorções no que diz respeito à igualdade de gênero é imperativa para manter coerência com as posições defendidas no plano multilateral, tais como a paridade de gênero na ONU e a agenda de Mulheres, Paz e Segurança. As mulheres constituem 23% do total de diplomatas, mas ocupam apenas 12,2% dos postos de chefia no exterior. Poucas chegam ao cargo máximo da carreira, sofrendo as consequências do chamado “teto de vidro” que impede a progressão na carreira. Estão, sistematicamente, sub-representadas nos cargos de chefia na Secretaria de Estado de Relações Exteriores, assim como nas principais embaixadas. O racismo estrutural da sociedade brasileira também afeta a carreira diplomática. Apesar da existência de programas de ação afirmativa, ainda não existem estatísticas oficiais sobre o número de afrodescendentes no quadro de diplomatas.

Durante a transição, criou-se uma expectativa generalizada de que uma mulher seria escolhida como ministra das Relações Exteriores. A decepção foi parcialmente mitigada com a nomeação da embaixadora Maria Laura da Rocha para o cargo de secretária-geral do Itamaraty, o segundo posto na hierarquia, logo abaixo do ministro. Essa foi a primeira vez que uma mulher ocupou a posição (Conjuntura Latitude Sul 2022b). Também auspiciosa foi a criação formal da Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras, presidida pela embaixadora Irene Vida Gala. O grupo, há anos, vem trabalhando em prol do tema da equidade de gênero no MRE, e os documentos produzidos pelo grupo e repassados

ao GT de Relações Exteriores foram fundamentais para dar mais proeminência a essa agenda na transição. A nomeação da nova secretária, plenamente comprometida com a questão da equidade e da inclusão, representa uma oportunidade ímpar para uma reforma nessa direção, um dos imperativos para a modernização da política externa brasileira.

Outra necessidade estratégica é a institucionalização de algum mecanismo de participação social. De modo geral, praticamente todos os temas substantivos da agenda da reconstrução da política externa têm a transversalidade como característica comum. Isso significa, por conseguinte, que impactam outras políticas públicas no plano doméstico. A coordenação e cooperação com outras burocracias, bem mais abertas à participação social, é uma exigência da diplomacia moderna⁷.

Um fenômeno muito interessante ocorreu na sociedade brasileira durante o governo Bolsonaro. Enquanto o governo desaparelhava o Estado e eliminava todas as instâncias de participação social existentes, a sociedade civil organizada se profissionalizava no sentido de adquirir *expertise* nos temas de seu interesse, muitas vezes por via de cursos de mestrado e doutorado. Esse fenômeno ocorreu, inclusive, entre lideranças indígenas. Uma parte expressiva dos participantes voluntários nos diversos GTs da transição eram altamente qualificados, detendo um conhecimento especializado em suas respectivas áreas de trabalho e mobilização. Não foi diferente no campo dos assuntos externos. A sociedade civil organizada é, hoje, mais qualificada, mais diversa e opera em novas agendas externas. Como em qualquer democracia, tais grupos funcionam como fonte auxiliar de informação aos governos na origem e implementação das diversas políticas públicas.

A sociedade civil organizada é, hoje, mais qualificada, mais diversa e opera em novas agendas externas. Como em qualquer democracia, tais grupos funcionam como fonte auxiliar de informação aos governos na origem e implementação das diversas políticas públicas.

Ao contrário da premissa anacrônica e conspiratória de que a sociedade civil organizada, em conluio com as ONGs internacionais, ameaça a soberania brasileira, por querer impor agendas globalistas e enfraquecer o Estado, a tragédia Bolsonaro ajudou a reconfigurar a morfologia da moderna sociedade civil. Na

7. Cf. os textos de Fernández & Abílio (2023) e de Maitino & Silveira (2023) nesta edição, que tratam dos mecanismos de participação social na política externa brasileira.

defesa de uma série de reformas e mudanças nas políticas públicas, de forma a se tornarem mais democráticas e inclusivas, a sociedade civil reforçou sua aliança com o Estado democrático, ator necessário na condução da destruição das estruturas patriarcais, sexistas, racistas, homofóbicas e desiguais que ainda persistem na formação social brasileira.

Se a sociedade organizada precisa do Estado para a implementação das políticas públicas que a mobilizam, o Estado precisa dos insumos de informação e análise que esta mesma sociedade pode prover. Por outro lado, a governança policêntrica de temas substantivos, em que participam diversos níveis de governo e âmbitos multilaterais, torna ainda mais premente a necessidade de credibilidade e responsabilidade no que a diplomacia negocia, e de efetividade da implementação do que é internacionalmente acordado. Dessa forma, a interação profícua entre Estado e sociedade gera um círculo virtuoso entre a atuação diplomática externa e as políticas públicas domésticas.

Tradicionalmente, o Estado brasileiro sempre teve relações incestuosas com setores da sociedade civil, em especial representantes do capital. Uma relação virtuosa entre Estado e sociedade supõe a desprivatização do Estado e a criação de instrumentos efetivos de prestação de contas das políticas públicas, para evitar que a ampliação da participação social gere apropriações indevidas por coalizões predatórias. A mudança climática é um bom exemplo deste círculo virtuoso. O Brasil só será um *player* internacionalmente reconhecido se praticar em casa uma política de desmatamento zero, desenvolvimento sustentável e preservação dos diversos biomas brasileiros.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Nada mais ilustrativo do retrato dos desafios do governo Lula 3.0 do que as duas fotos que foram estampadas na capa de todos os jornais nos últimos tempos. A primeira retratou a subida da rampa do Palácio Alvorada por representantes do povo brasileiro, na posse do presidente; a segunda foi a foto da ocupação e destruição de dependências de prédios públicos em Brasília por uma turba de terroristas e agitadores no fatídico 8 de janeiro.

No espaço de apenas uma semana, o país passou do estado de celebração, alegria e deslumbramento provocado pela emocionante foto da rampa para um estado de consternação, angústia e revolta. Ainda na noite do dia 8, foi decretada por Lula a intervenção federal na área de segurança no Distrito Federal. No dia seguinte, o presidente reuniu todos os governadores, inclusive os da oposição, juntamente com os presidentes do Legislativo e do Supremo, em um movimento unânime de apoio

à democracia. Ato seguinte, o governo exonerou militares lotados no Gabinete de Segurança Institucional, demitiu 26 dos 27 superintendentes regionais da Polícia Rodoviária Federal e 18 diretores da Polícia Federal. A Justiça está investigando a possibilidade de envolvimento prévio de participantes do governo Bolsonaro no processo de desestabilização que culminou no dia 8 de janeiro, em especial depois da descoberta pela polícia de um documento contendo uma minuta de projeto de decretação de um estado de defesa, a ser aplicado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se de uma medida inconstitucional e configura um golpe de Estado, já que mudaria o resultado das eleições de 2022.

No espaço de apenas uma semana, o país passou do estado de celebração, alegria e deslumbramento provocado pela emocionante foto da rampa para um estado de consternação, angústia e revolta.

Infelizmente, ainda permanece nebuloso o grau de envolvimento das Forças Armadas em todos os episódios de ameaça à democracia ocorridos após a derrota de Bolsonaro. Será uma tarefa hercúlea para o governo Lula a despolitização das Forças Armadas e o enquadramento dos militares como agentes do Estado e não como atores políticos, algo que, até hoje, nenhum governo democrático no Brasil foi bem-sucedido em reverter.

Cabe destacar que os acontecimentos funestos do dia 8 receberam a condenação imediata das principais autoridades internacionais. O presidente Lula anunciou que vai estimular a formação de uma frente internacional de oposição aos movimentos de extrema-direita que estão se tornando um fenômeno global. Nesse exercício de reaproximação e reinserção do Brasil no mundo, Lula 3.0 retomará a ativa diplomacia presidencial de antes, inaugurada pela viagem à Argentina, seguida dos EUA e da China – em ordem inversa, os três principais mercados exportadores brasileiros. Melhor sinalização de que pretende seguir uma política de equidistância dos polos não poderia haver. A despeito de todos os desafios e incertezas, o país está de volta ao mundo e a democracia está vencendo. Razões suficientes para celebrarmos. ☐

Referências Bibliográficas

Closs, Marília. 2022. "Construir uma agenda climática latino-americana". *Jacobin*, 08 de dezembro de 2022. <https://jacobin.com.br/2022/12/construir-uma-agenda-climatica-latino-americana/>.

Conjuntura Latitude Sul. 2022a. "Em meio à tensão terrorista, Lula começa a montar nova equipe de governo". *Conjuntura Latitude Sul* 06 (12): 4. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/01/ConjunturaLATSUL_Dezembro2022.pdf.

Conjuntura Latitude Sul. 2022b. "Novo chanceler do Brasil define agenda e indica primeira mulher na secretaria-geral do Itamaraty". *Conjuntura Latitude Sul* 6 (12): 4. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/01/ConjunturaLATSUL_Dezembro2022.pdf.

Feldman, Luiz. 2023. *Mar e sertão: ensaio sobre o espaço no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Topbooks (Mimeo).

Gabinete de Transição Governamental. 2022. *Relatório final*. Brasília, dezembro de 2022.

Ives, Diogo. 2021. "Autonomia e dependência cultural na inserção internacional do Brasil: contribuições para uma análise de política externa crítica". *Tese de doutorado*. Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Lima, Maria Regina Soares de & Marianna Albuquerque. 2022. "A Foreign Policy Oriented Toward Personal Interests: an Analysis of Bolsonaro's Approach to Multilateralism". *Latin American Policy* 13 (2): 389-404. <https://doi.org/10.1111/lamp.12275>.

Lima, Maria Regina Soares de & Fabiano Santos. 2001. "O congresso brasileiro e a política de comércio exterior". *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* 52: 121-149. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000100006>.

Lynch, Christian & Paulo Henrique Cassimiro. 2022. *O populismo reacionário*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Winter, Kathlyn. 2022. "A política externa na eleição presidencial de 2022". *Boletim OPISA* 3: 10-15. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2022/11/Boletim_OPISA_2022_n3.pdf.

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

To cite this work: Lima, Maria Regina Soares de. 2023. "The Lula 3.0 Foreign Policy Dialectic." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 5 (Jan-Mar): 79-95.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.04.79-95.pt>

Recebido: 8 de fevereiro de 2023

Aceito para publicação: 15 de fevereiro de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.