



# ORBIS

Boletim Trimestral do  
LEPEB-UFF



**Vol.1 – Nº 1**  
**Janeiro-Março/2023**  
**ISSN: 2965-2235**

## Dossiê “Cem dias do governo Lula 3”

### Avanços e desafios da Política Externa brasileira após 100 dias de governo Lula

*Tadeu Morato Maciel\**

Em dezembro de 2022, no âmbito das ações da Comissão de Transição Governamental, houve a publicação do relatório final do Grupo Técnico de Relações Exteriores, no qual consta que, durante a gestão Bolsonaro, “a combinação entre o desmonte de políticas públicas, em nível interno, e o predomínio de visão isolacionista do mundo, no nível externo, afetou a imagem do país e prejudicou a capacidade brasileira de influir sobre temas da agenda global” (GT-RE, 2022, p. 4). Efetivamente, a chegada do diplomata Ernesto Araújo à chefia do Itamaraty (sucedido, em 2021, por Carlos França) trouxe no bojo a promoção de uma guinada radical e sem precedentes nas diretrizes, orientações e estruturação interna da Política Externa Brasileira (PEB).

Diante desse cenário, o presidente Lula, em seu terceiro mandato, tem enfrentado, nesses primeiros 100 dias de governo, um dos maiores desafios na história da Política Externa Brasileira: reconstruir a imagem e a estratégia de inserção internacional do país. Para isso, Lula inaugurou uma ativa diplomacia presidencial, mesmo antes de assumir o governo, ao relatar que o Brasil estaria de volta ao mundo, durante a Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 27), no Egito em novembro de 2022.

Além de reerguer a imagem do país, o novo governo tem buscado reestruturar o próprio Itamaraty. Atualmente, este ministério está sob o comando do chanceler Mauro Vieira (que estava à frente do Itamaraty durante o golpe à presidenta Dilma Rousseff) e da embaixadora Maria Laura Rocha, que conduz a Secretaria Geral, órgão central de direção do Ministério, que pela primeira vez será ocupado por uma mulher.

Em sua nova estrutura organizacional, o governo Lula retoma funções de chefia extintas durante o governo Bolsonaro, incluindo uma secretaria para a América Latina e outra para o Meio Ambiente. Há o retorno de secretarias dedicadas apenas à África e Oriente Médio, e Ásia e Pacífico. Já as relações com os EUA estarão sob a responsabilidade da Secretaria de Europa e América do Norte. Destaca-se a relevância fornecida à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que estava subordinada à Secretaria de Comércio Exterior, mas na nova gestão responderá diretamente à Secretaria Geral. Além disso, o Itamaraty contará com uma inédita Assessoria de Participação Social e Diversidade, com objetivo de promover maior interlocução com a academia e a sociedade em geral.

Em relação ao regionalismo, entre valores conservadores e má gestão na pandemia, ficou evidente o inexistente espaço prioritário conferido ao relacionamento do governo Bolsonaro com o entorno estratégico. A imagem do Brasil na América Latina (especialmente na região sul-americana) ficou tão deteriorada que impossibilita a

reivindicação imediata do possível papel de liderança regional. Diante desse cenário, o governo se dispôs a contribuir com bens públicos regionais que ajudem a lidar com desafios comuns da região, como o crime transnacional, a desigualdade social, a falta de integração física, o desmatamento e a questão migratória.

Dentre os primeiros esforços do Brasil rumo à reaproximação com a América Latina, destaca-se a visita de Lula, em meados de janeiro, ao presidente argentino, Alberto Fernández, em Buenos Aires. Tal visita não representou apenas o esforço da atual política externa de “reconstruir pontes” com a comunidade internacional, mas também um olhar atento ao seu entorno estratégico. Em declaração conjunta, Brasil e Argentina destacaram que a pauta do encontro teria como foco a “integração do gás” como projeto estratégico e a discussão sobre “uma moeda comum sul-americana” para fluxos financeiros e comerciais (VERDÉLIO, 2023).

Durante sua estadia na Argentina, Lula participou da cúpula de presidentes da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), à qual o Brasil retorna após anos de ausência durante a gestão Bolsonaro. Na cúpula, Lula afirmou que “o Brasil está de volta à região e pronto para trabalhar lado a lado com todos”, e que o Brasil “volta a olhar para seu futuro com a certeza de que estaremos associados a nossos vizinhos bilateralmente, no Mercosul, na Unasur e na Celac” (DW, 2023). Em contrapartida, os presidentes dos países que integram a Celac celebraram o retorno do Brasil a esse foro internacional e se comprometeram a ampliar a integração latino-americana para o enfrentamento de desafios que assolam a região, tais como as crises institucionais no Peru e na Nicarágua, e a crise inflacionária na Argentina.

Na sequência, Lula esteve em Montevidéu para tratar, em especial, das negociações diretas do governo uruguaio com a China para um acordo de livre comércio. O principal esforço do governo brasileiro nessa visita foi tentar convencer o presidente uruguaio, Lacalle Pou, a não avançar de forma bilateral em um acordo com o governo chinês, o que seria, na visão da Argentina, Brasil e Paraguai, um desrespeito às regras do Mercosul e uma ameaça à manutenção do bloco. Embora a China seja o maior parceiro comercial do Brasil, Lula defendeu que seria mais urgente para a modernização do Mercosul a finalização da negociação com a União Europeia.

Sobre o Mercosul, Lula assumiu o governo com a promessa de fortalecer o bloco. Seu principal empenho tem sido a intensificação das conversas entre o Mercosul e a União Europeia, como forma de destravar o acordo comercial entre ambos os blocos. Vale destacar que referido acordo já foi aprovado, mas a ratificação encontra-se travada nos parlamentos dos países europeus devido à política ambiental brasileira no governo Bolsonaro. Além de ter mobilizado a diplomacia brasileira para negociar o destravamento do acordo, Lula estabeleceu contato telefônico com a presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, havendo a promessa de visitas mútuas em breve. Todavia, as exigências ambientais dos países europeus continuam sendo um entrave que deve impedir que o acordo seja finalizado ainda no primeiro semestre de

2023, na contramão da expectativa do governo Lula.

Ainda no campo do fortalecimento do regionalismo, um anúncio importante ocorreu próximo do marco de 100 dias do governo, que foi o retorno do Brasil à União de Nações Sul-Americanas (Unasul), por meio da assinatura presidencial de um decreto promulgando o tratado de constituição do grupo, criado em 2008. Essa retomada mostra-se como um importante marco, tendo em vista a inexpressividade do Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) e a importância da Unasul, responsável dentro outros elementos, pela criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) para elaboração de políticas de defesa conjunta e mais autônoma em relação à Organização dos Estados Americanos (OEA).

Quanto à dinamização da participação brasileira no BRICS, destaca-se que em março de 2023 a ex-presidenta Dilma Rousseff começou a comandar o Novo Banco de Desenvolvimento, também chamado de Banco do BRICS. Com sua candidatura sendo amplamente apoiada pelo presidente Lula, Rousseff deve buscar uma atuação internacional mais incisiva da instituição, ao mesmo tempo em que enfrentará, em especial, dois desafios: impulsionar projetos ligados ao meio ambiente e contornar os impactos geopolíticos associados à guerra na Ucrânia, lembrando que a Rússia é um dos seus sócios-fundadores (AGÊNCIA BRASIL, 2023).

Mobilizando, novamente, a ideia de que o Brasil estava de volta ao cenário mundial, o presidente Lula foi aos Estados Unidos e se reuniu com Joe Biden. A conversa entre os dois estadistas e a declaração conjunta publicada na sequência giraram em torno, principalmente, das questões climáticas e da defesa da democracia. Também foram tratados temas como o fortalecimento da agenda de direitos humanos, combate à fome e à discriminação racial, efeitos do conflito entre Ucrânia e Rússia, fortalecimento das instituições multilaterais, e reforma do Conselho de Segurança. Apesar da amplitude de temas mencionados, verificou-se a falta de entendimentos e ações concretas mais substanciais como resultado desse encontro.

Por exemplo, os EUA acenaram com uma contribuição de US\$ 50 milhões destinada ao Fundo Amazônia, o que foi recebido com reservas pelo governo brasileiro, em comparação com os anúncios vultosos já feitos por países da União Europeia. Vale ressaltar que, em janeiro de 2023, a ministra da Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha, Svenja Schulze, anunciou a doação de 200 milhões de euros para projetos de conservação de florestas e contenção de mudanças climáticas. Por outro lado, a expectativa de recursos mais expressivos por parte dos EUA não foi concretizada mesmo após a visita à Brasília do enviado climático estadunidense, John Kerry, em fevereiro de 2023.

Em contraste com a ida aos Estados Unidos, o governo Lula estabeleceu grandes expectativas em relação à visita à China (inicialmente adiada por questões de saúde do presidente brasileiro). Mesmo antes da visita oficial, parte da comitiva que já estava na China logrou importantes resultados, principalmente na agricultura e pecuária, como o fim

do embargo à venda de carne bovina do Brasil para o país asiático. Munido de uma comitiva repleta de empresários, governadores, senadores, deputados e ministros, são esperados o fechamento de mais de 20 acordos bilaterais entre o Brasil e seu principal parceiro comercial. Mesmo prezando pelo pragmatismo e pela postura equidistante na relação com os EUA e a China, em seus primeiros 100 dias o terceiro governo Lula tem visto com bons olhos os possíveis resultados dessa visita ao país asiático.

Há questões mencionadas durante os primeiros três meses do governo Lula, mas que não avançaram de forma explícita. Vale menção à aproximação com a África, visto que houve a sinalização do governo brasileiro de que seriam reatadas as interações e laços com países do continente. Nesse sentido, o governo informou, durante visita aos EUA, que estava planejando uma viagem para Angola, África do Sul e Moçambique.

Outro tema que depende de maiores tratativas é o posicionamento brasileiro em relação à guerra na Ucrânia. O presidente Lula sugeriu a formação de um grupo de países que pudesse negociar com ambas as nações em conflito. Todavia, verifica-se a falta de poder de agenda em torno da genérica proposta brasileira para o estabelecimento de um “clube da paz” para essa negociação. Ao mesmo tempo, houve destaque à recusa do governo brasileiro em atender o pedido da Alemanha para repassar munições a tanques do lado ucraniano, o que confirmou a postura do país de condenar a invasão russa, mas sem a intenção de assumir explicitamente um lado na guerra, diante das relações estratégicas com atores que estão diretamente ou indiretamente envolvidos nesse conflito.

Mesmo antes da concretização dessas ações nos 100 primeiros dias de governo, era esperado que não seria possível uma simples “volta ao normal” na Política Externa brasileira, que fosse capaz de desfazer de imediato os equívocos produzidos pelo governo Bolsonaro. Diante da amplitude dos estragos da gestão precedente e do contexto internacional atual, a política externa tem se mostrado mais reativa do que aquela produzida por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, em sua versão “ativa e altiva”.

A expectativa é que após esses primeiros 100 dias o Brasil consiga estabelecer uma linha de ação mais clara em relação à Política Externa. A solução tem sido identificar a atuação internacional do país com temas como meio ambiente e combate ao desmatamento, promoção da democracia e dos direitos humanos, e fortalecimento do multilateralismo. Diante das escolhas nefastas do governo anterior durante a pandemia, seria importante que a política externa atual ofertasse maior destaque à disposição do Brasil em contribuir com debates sobre saúde global. De qualquer forma, a partir dos 100 primeiros dias da atual gestão percebe-se que o Brasil tem condições de trazer novas ideias e iniciativas para dinamizar a inserção internacional do país e pautar a agenda global em temáticas que estão na ordem do dia.

## Referências

GT-RE. Relatório Final – Grupo de Transição – Política Externa. Brasília, dez. 2022.

LULA renova protagonismo do Brasil na cúpula da Celac. *Deutsche Welle*, 25/01/2023. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/lula-renova-protagonismo-do-brasil-na-c%C3%BApula-da-celac/a-64505287>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

VERDÉLIO, Andreia. Brazil and Argentina study creating a single currency for trade. **Agência Brasil**, Brasília, 23/01/2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2023-01/brazil-and-argentina-study-creation-single-currency-commercial-exchanges>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

---

\* Bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD-CAPES) no PPGEST-UFF e pesquisador do Laboratório Nexus (associado ao grupo de pesquisa SeDeAMERICAS) e do Laboratório de Estudos sobre a Política Externa Brasileira (LEPEB/UFF). E-mail: [tadeumacieli@id.uff.br](mailto:tadeumacieli@id.uff.br)