



ORBIS

Boletim Trimestral do
LEPEB-UFF



Vol.1 – Nº 2
Abril-Junho/2023
ISSN: 2965-2235

Uma política externa não tão nova assim: uma análise da política externa do governo Lula III e seus desafios

Daniilo Augusto da Silva Horta*

Quando Lula foi eleito para seu terceiro mandato, em 2022, em uma das eleições mais politizadas e acirradas desde o processo de redemocratização, parecia generalizada a percepção, tanto na academia quanto na sociedade civil, de que seu governo iria transformar, em maior ou menor medida, as políticas que vinham sendo impostas durante o governo de seu antecessor, Jair Bolsonaro. Apesar das expectativas de mudanças, reconhecia-se o fato de que tais transformações seriam limitadas/dificultadas por uma série de fatores institucionais (tais como a composição do legislativo; as dificuldades orçamentária oriundas de imposições constitucionais que limitam o gasto - popularmente denominada de Teto de Gastos - e as dificuldades oriundas da política de desmantelamento do Estado empregada, de diversas maneiras, por governos anteriores) e por fatores político-ideológicos, responsáveis por deixar a classe política e a sociedade civil mais sensíveis a temas relativos à políticas domésticas e a política externa. Às expectativas de mudanças, somavam-se as expectativas de que Lula adotaria medidas, especialmente no que tange a política externa, semelhante às adotadas em seus dois mandatos anteriores (2003 a 2010).

Na academia, há grande consenso sobre as principais características da política externa adotada nos dois primeiros governos Lula, embora existam disputas acerca de seus significados e objetivos. De modo geral, reconhece-se que a política externa dos dois primeiros governos Lula (2003-2010) foi marcada por grande pragmatismo, especialmente no que tange a busca por fortalecer laços com diferentes países do Sul global (isto é, valorizou-se as relações de caráter Sul-Sul) ao mesmo tempo em que buscava manter e promover boas relações com países do Norte global; dentro deste contexto, reconhece-se e destaca-se que a política externa dos governos Lula conferia grande importância econômica, política e diplomática para relações Sul-Sul, especialmente para os países latino-americanos, com os quais se buscava promover maiores graus de integração. Além disso, entende-se que a política externa adotada tinha relação direta com os objetivos econômicos domésticos dos governos Lula, marcados por uma tentativa de promover a industrialização e o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Outra característica que deve ser ressaltada é a de que a figura presidencial de Lula teve destaque na promoção e no sucesso das ações internacionais brasileiras durante seus governos — fala-se, portanto, de uma potente diplomacia presidencial

(VIGEVANI; CEPALUNI; 2007; PECEQUILO; CARMO, 2017). Chegando ao final do primeiro semestre do terceiro governo Lula, podemos dizer que muitas daquelas previsões iniciais se confirmaram, enquanto muitas das ações do governo parecem apontar para um caminho diverso do esperado. Analisemos isto.

Inicialmente, é fundamental destacar o fato de que a política externa vem se constituindo enquanto um dos elementos centrais da condução política do atual governo, sendo importante evidenciar o papel ativo e proativo do próprio presidente na condução desta política (ressurgimento da diplomacia presidencial). Desde o início do mandato presidencial, Lula já realizou diversas viagens e já visitou cerca de uma dezena de países, com destaque para os principais parceiros comerciais do Brasil - China, Estados Unidos e Argentina -, e realizará diversas outras no segundo semestre de 2023. Além das viagens realizadas tanto com os objetivos de estreitar laços políticos e econômicos bilaterais, o presidente também realizou viagens com o objetivo de participar de fóruns multilaterais, como o encontro do G7 realizado no Japão. Cada uma das viagens presidenciais realizadas por Lula e suas respectivas comitivas trouxeram importantes resultados político-econômicos e podem impactar positivamente o desenvolvimento socioeconômico e a projeção internacional do Brasil.

A primeira viagem realizada pelo Presidente da República foi para a Argentina, onde celebrou diversos acordos de cooperação internacional nas áreas de economia, saúde, ciência e tecnologia e defesa. Além disso, participou da VII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos), importante mecanismo de promoção da integração regional ao qual o Brasil se reintegrou no dia 5 de janeiro de 2023. Após anos de distanciamento dos governos argentinos, e em grande medida, dos latino-americanos, a escolha da Argentina como destino da primeira visita empreendida pela diplomacia presidencial de Lula, os acordos realizados nessa viagem e a participação na Cúpula da CELAC apontam para a valorização, por parte do novo governo, das relações diplomáticas e econômicas com os países latino-americanos.

O segundo destino exterior de Lula foi os Estados Unidos. Neste encontro buscou-se restabelecer as relações com a potência ocidental, após os diversos desgastes diplomáticos sofridos durante o governo anterior. No encontro tratou-se de temáticas como democracia e meio ambiente, pautas importantes para Lula e para sua base de apoio. O principal saldo desta viagem (e de outros encontros bilaterais entre Lula e Joe Biden, como aquele que ocorreu na COP27, realizada no Egito) foi o anúncio, realizado

posteriormente, de que os Estados Unidos doariam 500 milhões de dólares para o Fundo Amazônia (aproximadamente R\$ 2,5 bilhões na cotação atual).

O terceiro país visitado por Lula foi a China, muito atacada por Jair Bolsonaro e importantes membros do executivo e legislativo nacional durante a pandemia de Covid-19, especialmente por motivos ideológicos. A viagem de Lula à China demonstra um interesse em reestruturar os diálogos diplomáticos e a cooperação com a potência asiática, importante ator na política externa brasileira com foco nas relações de caráter Sul-Sul. Essa visita resultou em diversos acordos comerciais e financeiros dos quais podemos ressaltar o estabelecimento de investimentos produtivos no país, tanto nos setores econômicos nacionais quanto na infraestrutura. Ao todo, de acordo com Lula e Fernando Haddad, espera-se que a China invista R\$50 bilhões no país. Além disso foram estabelecidos acordos que facilitam o comércio entre os dois países, especialmente o que possibilita a transação direta entre Real e Yuan. Em sequência à viagem à China, Lula realizou uma viagem aos Emirados Árabes, onde teriam sido obtidos cerca de R\$ 12 bilhões em investimentos a serem realizados no Brasil. Em todas as viagens feitas por Lula durante seu terceiro governo, foram realizados diversos acordos econômicos, políticos e culturais e captados distintos recursos que servem tanto de auxílio aos objetivos econômicos e políticos domésticos de Lula III quanto promovem uma maior inserção internacional do país.

Somado à intensa diplomacia presidencial protagonizada por Lula no primeiro semestre de 2023, importa destacar que o Brasil recebeu vários chefes de Estado e de governo estrangeiros a fim de restabelecer e desenvolver laços diplomáticos, políticos e comerciais com países de todo o mundo e promover os interesses buscados pelo governo. Dentro desse escopo, dois eventos chamam a atenção. O primeiro deles diz respeito ao fato de o presidente Lula ter recebido, no dia 29 de maio de 2023, no Palácio do Planalto, Nicolás Maduro, presidente da Venezuela. As reuniões bilaterais entre os governos brasileiro e venezuelano buscaram reestruturar e reforçar os laços diplomáticos e econômicos existentes entre Brasil e Venezuela, após anos de distanciamento e tensões diplomáticas. O problema deste encontro é que Maduro é considerado por muitos setores políticos e sociais nacionais e estrangeiros, como sendo um ditador. Devido a centralidade que a defesa da democracia e das instituições democráticas assumem no governo Lula III, esse fato constituiria, para muitos analistas e políticos, um grande impeditivo à reestruturação das relações existentes entre Brasil e Venezuela. As reações negativas às reuniões e acordos realizados entre Brasil e Venezuela foram intensas e ocorreram tanto entre parlamentares quanto na sociedade civil, onde se verificou centenas de milhares de

posts críticos à reunião nas redes sociais (SCATOLINI, 2023); este fato demonstra a grande politização (influenciada por distintas disputas ideológicas) acerca da pauta de política externa existente no país; tal politização parece impor custos elevados a certas ações internacionais do Brasil e pode limitar o pragmatismo que, até o momento, também caracteriza a condução da política externa brasileira.

O segundo evento foi a reunião de Lula com mais de dez presidentes sul-americanos no Palácio do Itamaraty, efetuado dias após a realização das reuniões bilaterais com Maduro. Este encontro contou com a presença de todos os presidentes dos países sul-americanos (com exceção de Dina Boluarte, presidente do Peru, que enviou Alberto Otárola, em seu lugar). Realizado com o objetivo de promover a cooperação e buscar uma maior integração regional, o evento possibilitou avanços e discussões sobre diversas áreas, como energia, infraestrutura, segurança e saúde. Apesar de tudo, o evento foi marcado por críticas (realizadas especialmente por Gabriel Boric, presidente do Chile, e Luis Lacalle Pou, presidente do Uruguai) à presença de Nicolas Maduro e ao apoio dado por Lula ao presidente da Venezuela.

As diversas ações adotadas por Lula até o momento, assim como as diversas viagens planejadas, apontam para a continuidade da centralidade da política externa no atual governo. Assim como esperado, a política externa desenvolvida e planejada apresenta características semelhantes a adotada por Lula em seus dois mandatos precedentes, das quais podemos citar: a busca por fortalecer relações de caráter Sul-Sul e manter boas relações com países do Norte global — com a finalidade de potencializar, por meio das relações externas, os recursos e capacidades do Brasil; a busca por elevar a cooperação e a integração com países sul-americanos e a manutenção de uma ativa diplomacia presidencial (com a manutenção do protagonismo de Lula). Esses elementos se somam a busca por tentar criar, reestabelecer e fortalecer instrumentos de cooperação multilateral, tal como se dá no caso da Celac; da cúpula entre os líderes sul-americanos realizada no Brasil e na posterior participação de Lula na Cúpula do Mercosul, nos dias 3 e 4 de julho.

Apesar da manutenção dos mesmos eixos de política externa, parece evidente que o governo Lula III lida com diversos problemas para adotar uma política externa pragmática, pelo menos na mesma intensidade e/ou na mesma forma que fora adotada nos governos anteriores. Grande parte destes problemas advém do fato de que as ações e objetivos estratégicos buscados pela política externa de Lula III enfrentam diversas disputas marcadas pela ideologia e com pouco consenso, seja o âmbito doméstico seja no âmbito externo. Essas dificuldades podem ser apreendidas tanto das críticas de Boric e

Lacalle Pou às relações do Brasil com a Venezuela (e que sem dúvidas, repercutem em processos de integração e cooperação regional) quanto das intensas críticas e oposições domésticas enfrentadas por Lula III ao assumir uma postura mais pragmática nas relações exteriores de seu governo.

Neste primeiro semestre de 2023, nos parece claro a existência de uma tentativa de reposicionar o Brasil no cenário internacional e de utilizar a política externa como um instrumento da promoção do desenvolvimento. Além disso, é importante considerar o fato de que muitas ações adotadas na política externa servem como meio de fortalecer o governo (e a frente ampla, sua base de apoio) no ambiente doméstico, tal como pode ser observado nas relações firmadas com os EUA, onde as temáticas da democracia e do meio ambiente ganham centralidade.

Referências

PECEQUILO, C.; CARMO, C. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas**, Unesp, v. 50, p. 13-46, 2017.

SCATOLINI, A. Maduro e Lula: Reação a encontro nas redes sociais é majoritariamente negativa, aponta levantamento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 de maio de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/05/reacao-a-encontro-de-lula-e-maduro-nas-redes-sociais-e-majoritariamente-negativa-aponta-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 4 de jun. de 2023.

VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, jul. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/#>>. Acesso em: 06 de jun. de 2023.

* Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Mestrando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (PPGCP/UNICAMP). Bolsista de mestrado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Email: danilosilvahorta@gmail.com