



ORBIS

Boletim Trimestral do
LEPEB-UFF

XV BRICS SUMMIT

Partnership for Fully Accelerated Growth, Sustainable Development and

22 – 24

J

BR

IT

A



Vol.1 – N° 3

Julho-Setembro/2023

ISSN: 2965-2235

A América do Sul na política externa do governo Lula III: um balanço dos oito primeiros meses

*Priscilla Carvalho Corrêa Mendes**

Nossa América do Sul deixou de ser apenas uma referência geográfica e se tornou uma realidade política. [...] Os elementos que nos unem estão acima de divergências de ordem ideológica. Da Patagônia e do Atacama à Amazônia, do Cerrado e dos Andes ao Caribe, somos um vasto continente banhados por dois oceanos. Somos uma entidade humana, histórica, cultural, econômica e comercial, com necessidades e esperanças comuns. [...] A integração da América do Sul depende desse sentimento de pertencer a uma mesma comunidade.

(Luiz Inácio Lula da Silva)

A ênfase na cooperação entre os países sul-americanos consolidou-se na década de 1980, durante os processos de redemocratização no Brasil e na Argentina. Os governos Sarney (1985-1989) e Alfonsín (1983-1989) sedimentaram o caminho para a integração do subcontinente, que seria concretizada posteriormente, com a assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Posteriormente, o governo Itamar Franco (1992-1994) intensificou o discurso integrador na região, por meio da Iniciativa Amazônica e a proposição, ainda que malograda, da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA).

A diplomacia presidencial do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) daria seguimento à criação de uma identidade sul-americana, num contexto de proposição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de adesão mexicana ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, no acrônimo em inglês) por iniciativa dos Estados Unidos. Cardoso consolidou tal identidade, em 2000, quando convocou a primeira cúpula de presidentes da América do Sul e lançou a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Por fim, o governo Lula (2003-2010) deu continuidade às estratégias para a região e aprofundou o escopo da integração, por meio da fundação da UNASUL, em 2008.

Apesar da permanência da América do Sul como fundamental, a política exterior implementada pelo governo Dilma Rousseff (2011-2016) apresentou alterações importantes com relação a seu predecessor quanto ao perfil de condução da diplomacia para a região. O cenário de crise financeira internacional e de agravamento das tensões políticas e sociais no âmbito interno, sobretudo no segundo mandato (2015-2016), levou

ao abandono da intenção brasileira em desempenhar um papel de liderança na América do Sul (PECEQUILO; CARMO, 2017).

No entanto, nem mesmo o prognóstico mais pessimista seria capaz de prever o revés que a deposição de Rousseff do cargo causaria na política externa conduzida pelos seus sucessores, Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). A perda de importância do subcontinente seria apenas mais uma manifestação do desmonte não somente das conquistas no plano internacional, mas de uma tradição de autonomia, integração regional e universalismo que encontra ecos no Itamaraty ao menos desde a década de 1950.

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2022, foi organizado um gabinete de transição de governo dividido em grupos de trabalho temáticos com o objetivo de diagnosticar os principais desafios em diversos campos e de sugerir ações para superá-los. Com relação à política externa, o relatório final apontou para o profundo rebaixamento e desprestígio internacional do Brasil promovido pelo governo Jair Bolsonaro, que isolou o país dos arranjos multilaterais e de seus vizinhos.

Quanto ao entorno regional, o documento reforçou que o estímulo a processos de integração política, comercial e de infraestrutura, além de ser uma marca tradicional da diplomacia brasileira, constitui um preceito constitucional. No entanto, o governo Bolsonaro colaborou para o desmonte da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), saiu da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e contribuiu para o enfraquecimento do MERCOSUL enquanto união aduaneira. Além disso, ao defender o isolamento venezuelano, a política exterior de Bolsonaro teria cometido o erro estratégico de transformar a América do Sul em palco de disputa geopolítica entre Estados Unidos, China e Rússia (ALCKMIN, 2022).

Ainda em seu programa de governo e em seu primeiro discurso como presidente eleito, Lula deixou clara a necessidade de retomar processos integradores por ora abandonados e a centralidade da agenda ambiental e climática na atuação externa do Brasil. Tanto que a primeira atividade oficial de Lula ocorreu um mês antes da posse, quando de seu comparecimento na XXVII Reunião da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 27), no Egito.

Assim, desde o resultado das urnas, Luiz Inácio Lula da Silva buscou reconstruir a imagem do Brasil internacionalmente e resgatar o protagonismo do país na região e nos diversos foros multilaterais. O presente texto analisa brevemente as iniciativas tomadas com relação à América do Sul nos primeiros oito meses do novo governo Lula, abordando a Cúpula de chefes de Estado da América do Sul, os esforços para fortalecer o

MERCOSUL e a Cúpula Amazônica.

Em 30 de maio de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi o anfitrião de uma cúpula com dez dos presidentes sul-americanos mais um representante peruano, dada a impossibilidade de comparecimento da presidenta Dina Boluarte. O objetivo do encontro foi retomar o diálogo e a cooperação entre os países da América do Sul, a fim de ampliar a integração por meio da fundação ou da reestruturação de mecanismos que reúnam todos os países da região, diante do progressivo esvaziamento da UNASUL e da criação do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), supostamente isenta de aspectos ideológicos.

Nicolás Maduro foi o primeiro a chegar a Brasília e reuniu-se com Lula bilateralmente, marcando a retomada das relações entre Brasil e Venezuela, rompidas em 2020 por Jair Bolsonaro. De fato, o relacionamento amistoso entre os dois países entrou em crise, a partir de 2016, quando Maduro se somou a outros líderes do Cone Sul, classificando como golpe de Estado o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e quando o novo governo de Michel Temer se alinhou ao discurso dos Estados Unidos e do Grupo de Lima com relação ao país vizinho. Mas foi a chegada de Bolsonaro à presidência, em 2019, que deu início a um sistemático afastamento entre os dois países, com o reconhecimento do líder opositor Juan Guaidó como presidente da Venezuela, inúmeras críticas e ameaças direcionadas àquele país até a retirada de diplomatas e o fechamento da embaixada brasileira em Caracas.

Sobre a reunião com Maduro, Lula lembrou que o líder venezuelano não vinha ao país havia oito anos e destacou a reaproximação como um “momento histórico” e de “volta da integração”. Além disso, destacou que “o preconceito contra a Venezuela ainda é muito grande” e que o país fora vítima de uma narrativa de antidemocracia e autoritarismo (CNN BRASIL, 2023). O conteúdo das falas suscitou uma série de críticas de seus opositores e também de aliados do governo, além de líderes sul-americanos presentes na cúpula, como o chileno Gabriel Boric, o uruguaio Luis Lacalle Pou, o equatoriano Guillermo Lasso e o paraguaio Mario Abdo Benítez (OLIVEIRA; CRAVO; FIGUEIREDO, 2023).

Em julho do mesmo ano, Lula participou da 62ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, na qual recebeu da Argentina a presidência temporária do bloco. Esse foi mais um evento de suma importância para reconstruir as relações diplomáticas com seus vizinhos mais próximos. Uma das prioridades definidas por Lula foi a concretização do acordo com a União Europeia, desde que com base no equilíbrio e na constituição de um espaço favorável à adoção de políticas públicas para a integração produtiva e para a

reindustrialização. Além disso, Lula defendeu a criação de uma moeda comum para as trocas comerciais intrabloco, a fim de reduzir os custos e facilitar ainda mais a convergência, e a necessidade de aperfeiçoar a tarifa externa comum, para evitar que barreiras não tarifárias comprometam a fluidez comercial (BRASIL, 2023).

No mês seguinte, num novo esforço para reforçar o diálogo regional, Lula convidou os representantes dos Estados-partes na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para a Cúpula Amazônica, em Belém do Pará. Criada em 1978, a OTCA permanece como único bloco socioambiental da América Latina, no entanto Brasil, Bolívia, Colômbia, Guiana, Equador, Peru, Suriname e Venezuela não se reuniam nesse foro desde 2009. Assim, além de fortalecer o OTCA, a Cúpula objetivou criar condições para promover o desenvolvimento sustentável na região amazônica, constituir um espaço para coordenar posições a serem tomadas nos foros multilaterais sobre meio ambiente e firmar compromissos por meio da assinatura da Declaração de Belém.

O documento final gerou críticas por parte de movimentos ambientais, que apontaram a falta de metas para combater o desmatamento e a ausência de soluções práticas para evitar as mudanças climáticas, além de ter silenciado diante da exploração de petróleo na região. Todavia, a Declaração de Belém pode servir como ponto de partida para o diálogo na América do Sul e para a construção de um consenso em torno da proteção da floresta amazônica e estabeleceu compromissos, como um plano de segurança a Amazônia que prevê a criação de bases fluviais e terrestres na região e desmatamento zero até 2030, de acordo com as metas nacionais (OTCA, 2023).

Tais iniciativas assemelham-se às ações de política externa desempenhadas durante os dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010), mas encontram três importantes desafios a superar. Em primeiro lugar, o mundo não é mais o mesmo, e permanece a polarização nos âmbitos domésticos da região, estando longe do contexto de maré rosa, o que dificulta a concertação entre seus líderes, como ficou evidente na cúpula de chefes de Estado ocorrida em maio. O crescimento eleitoral do candidato argentino de extrema-direita Javier Milei também pode interpor um importante obstáculo para a reaproximação com a Argentina, bem como um possível retorno de Donald Trump à presidência poderia dificultar o diálogo com os Estados Unidos.

Em segundo, intensificaram-se as tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China, cujo resultado mais perceptível foi a presença chinesa na América do Sul em detrimento da liderança brasileira. Assim, se China e Rússia se posicionavam como países emergentes, no início do século XXI, atualmente, articulam postura de enfrentamento com relação aos Estados Unidos. No entanto, uma condução diplomática equidistante poderia

permitir ao novo governo o exercício de seu poder de barganha.

Em terceiro lugar, no panorama da economia e do comércio internacionais, a situação também é muito diferente, não somente pelo fim do boom das commodities, mas pelo fato da guerra na Ucrânia ter impactado negativamente a economia global. Por outro lado, esta pode ser considerada uma janela de oportunidade para a reorganização das cadeias produtivas nacionais, buscando tornar o país menos vulnerável às flutuações do cenário internacional.

Diante de um cenário internacional tão difícil, a integração regional surge como um relevante ativo para o Ministério das Relações Exteriores. A instituição possui vasta experiência em se relacionar com forças em conflito, fazendo ressoar o aforismo atribuído ao então chanceler Antônio Azeredo da Silveira de que a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.

Referências

ALCKIMIN, Geraldo (Coord.). **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Brasília, 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pt.org.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo-vf-22-02-22.pdf>. Acesso em: 8 set., 2023.

BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 62ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul**. Puerto Iguazú (Argentina), 4 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discorso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-62a-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul>. Acesso em 8 set., 2023.

LULA critica "preconceito contra a Venezuela" em discurso ao lado de Maduro. **CNN BRASI**, 29 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=55pZa7Vhav8>. Acesso em: 8 set., 2023.

OLIVEIRA, Eliane; CRAVO, Alice; FIGUEIREDO, Janaína. Boric, Lacalle Pou, Lasso, Abdo Benítez: Lula sofre críticas por amenizar regime autoritário da Venezuela. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/05/lula-e-criticado-por-presidentes-sul-americanos-por-amenizar-ditadura-venezuelana.ghtml>. Acesso em: 8 set., 2023.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO E COOPERAÇÃO AMAZÔNICA – OTCA. **Declaração de Belém**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica>. Acesso em: 8 set., 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO; Corival Alves. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, pp. 13-45, jul./dez., 2017. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/12436/8167>> Acesso em 8 set., 2023.

*Mestra e doutoranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo PPGEST/UFF e Graduada em História pela mesma instituição. E-mail: priscila_carvalho@id.uff.br