



AUTONOMIA PRAGMÁTICA? A NOVA POLÍTICA EXTERNA DE LULA

Gilberto M. A. Rodrigues*

25 de abril 2023

Resumo

O Presidente Lula assume o seu novo mandato (2023-) depois de ter derrotado o governo de extrema-direita de Bolsonaro, baseado numa grande coligação de partidos e interesses internos, alguns deles bastante divergentes. Com o experiente ex-ministro Celso Amorim como seu principal conselheiro internacional, Lula retoma a sua política externa sob novas chaves domésticas e internacionais, com mais dificuldades e desafios em comparação com os seus dois mandatos anteriores (2003-2010). As divisões internas do país, que exigem uma reconciliação sócio-política, e o cenário internacional conflituoso e instável implicam uma nova política externa destinada a recuperar a posição e a imagem do Brasil na cena internacional. Aplica-se nesta análise o conceito de "autonomia pragmática", que combina as pretensões do país à liderança em questões como as alterações climáticas e a luta contra a fome com o desejo de manter o equilíbrio entre polos de poder opostos no sistema internacional.

Após a vitória: reconhecimento e apoio internacional

A política externa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu terceiro mandato, teve início antes mesmo de sua posse. Após uma vitória no segundo turno com margem apertada de pouco mais de dois milhões de votos, Lula contou de imediato com massivo reconhecimento da comunidade internacional, ante um adversário que nunca reconheceu oficialmente a sua derrota, reproduziu o roteiro de Donald Trump nos EUA, e

promoveu desobediência ao resultado das urnas entre seus seguidores nas redes sociais (Azzi *et al.*, 2022). Além disso, diante da recusa do Presidente Bolsonaro em colaborar com o processo de transição nos meses de novembro e dezembro de 2022, Lula e seu Gabinete de Transição Governamental assumiram o protagonismo no encaminhamento e na antecipação de diversos temas visando ao novo mandato presidencial. Exemplo mais importante e emblemático dessa antecipação de que o Brasil estava de volta ao mundo foi a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 27), no Egito, entre 6 e 18 de novembro, quando Lula participou a convite do presidente egípcio, destacando-se na conferência por reassumir os compromissos do Brasil no combate ao aquecimento global,

* Professor Associado na área de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC), membro do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (@OPEB_UFABC), da Cátedra Sergio Vieira de Mello (ACNUR) e pesquisador produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no Brasil. @gilberto_rod.



indicando a guinada de 180° que se esperava Lula faria na política externa no tema ambiental, em que o Brasil sempre dispôs de grande capital político-diplomático.

Gabinete de Transição Governamental e GT de Relações Exteriores

Em uma situação adversa de não reconhecimento do resultado da eleição por parte do Presidente Bolsonaro, candidato derrotado, foi instituído o Gabinete de Transição Governamental, em 08.11.2022, sob a coordenação do Vice-Presidente eleito, Geraldo Alckmin (Brasil, 2022). Uma das novidades deste Gabinete, foi a criação de um Grupo de Trabalho em Relações Exteriores com mandato para realizar um amplo e detalhado diagnóstico da situação do Estado Brasileiro nas relações exteriores do País. Integrado por diplomatas, acadêmicos, representantes da sociedade civil e de partidos políticos, o GT elaborou relatório analisando as grandes linhas da política externa a serem recuperadas e/ou iniciadas e a recomposição da burocracia e do orçamento do Ministério das Relações Exteriores, abalado pelo governo disfuncional e altamente contaminado pela ideologia de ultra-direita negacionista e iliberal de Bolsonaro.

Posse e equipe do novo governo nas relações exteriores

Lula tomou posse como Presidente, em 01/01/2023, sob o lema oficial de “União e Reconstrução”, duas palavras-símbolos da antítese Bolsonarista (UOL, 2023). Com a presença de 70 delegações estrangeiras, incluindo 19 chefes de Estado e quatro primeiros-ministros da

Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, Paraguai, Portugal, Espanha, entre outros, Lula protagonizou uma posse esplendorosa que encheu os olhos do mundo com um show de diversidade e inclusão no ato simbólico da subida da rampa do Palácio do Planalto, recebendo simbolicamente a faixa presidencial do Cacique Raoni (da etnia Caiapó) e de outros representantes de minorias (BBC, 2023).

Na equipe de governo na área internacional, o núcleo duro das relações exteriores da equipe de Lula tem como figura central e chefe da Assessoria Internacional o embaixador Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores (2003-2010) e da Defesa (2011-2014), um dos mais experientes e respeitados diplomatas da história do país. A Assessoria é enxuta, conta com ex-integrantes do GT de Relações Exteriores do Gabinete de Transição, o diplomata Audo Faleiro, assessor-chefe adjunto de Amorim, e a acadêmica e ex-diretora executiva da Plataforma Cipó, Adriana Erthal Abdenur, assessora especial, entre outros. Partiu de Amorim a indicação do Embaixador Mauro Vieira para assumir o Ministério das Relações Exteriores, escolha que atendeu à experiência (ex-ministro das Relações Exteriores da Presidenta Dilma Rousseff, ex-embaixador em Buenos Aires e em Washington) e à lealdade e sintonia do indicado com o próprio Amorim. Havia expectativas e pressões de diplomatas mulheres e de parte da sociedade civil para que fosse indicada uma mulher para o posto, o que acabou ocorrendo para a Secretária-Geral das Relações Exteriores (equivalente a Vice-Ministra), com a



nomeação da Embaixadora Maria Laura Rocha (Rocha, 2023). As demandas por mais mulheres em postos de chefia e de destaque seguem intensas, especialmente com a criação da Associação Brasileira de Mulheres Diplomatas, sob a presidência da Embaixadora Irene Vida Gala (Gala, 2023).

Ao contrário dos dois primeiros mandatos de Lula, em que a assessoria internacional da Presidência teve um quadro destacado do Partido dos Trabalhadores (Marco Aurélio Garcia, no período 2003-2016), sob o comando de Amorim a agenda internacional do presidente passa a estar ancorada no estamento diplomático, com menos porosidade política e social, algo que se espera será contrabalançado por uma promessa de maior participação social (sindicatos, movimentos sociais, universidades, setor privado etc.), via canais ministeriais e nos processos de integração regional, nos debates e na formulação da política externa.

O golpe frustrado de 8 de janeiro

A tentativa de golpe de Bolsonaro contra o regime democrático, iniciada e fomentada sob o seu governo, tem o seu desfecho em 8 de janeiro de 2023 com a invasão dos prédios dos três poderes em Brasília, por militantes bolsonaristas, apoiados por segmentos das forças de segurança do Distrito Federal e das forças armadas. A inspiração e o modelo, seguindo ainda e sempre o roteiro de Trump, foi a invasão do Capitólio, em 06/01/21. Após a derrota para Lula, Bolsonaro se isola, abandona de fato o governo, entregando-o ao então chefe da Casa Civil, Ciro Nogueira, e viaja para Orlando, nos EUA, em 30/12/2022,

recusando-se a participar da transferência de mando a Lula. Porém, suas conexões com grupos golpistas seguiram ativas e seu ex-Ministro da Justiça, Anderson Torres, então recém-nomeado Secretário de Segurança de Brasília —cuja polícia era responsável pela segurança da capital federal— atuou como suposto executor de um plano de golpe, que acabou sendo frustrado pela forte reação política interna e internacional após a invasão. Lula decretou intervenção em Brasília e logrou reunir os 27 governadores para obter compromisso pela defesa da democracia e da cooperação federativa. Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal se uniram a Lula na condenação e enfrentamento ao golpismo, gerando um momento inesperado de convergência entre os três poderes e entre os entes federados, fator de fortalecimento de Lula ante a ultra-direita.

Uma das principais consequências do ato golpista foi a demissão do comandante do Exército, em movimento firme de Lula para desbolsonarizar as forças armadas (Manzano, 2023). Com o apoio e a ação da Suprema Corte mais de mil pessoas foram detidas, o governador de Brasília foi afastado de suas funções por um período de dois meses e o ex-ministro Anderson Torres (que havia viajado coincidentemente para Orlando, após a posse e dias antes do golpe), segue preso desde seu retorno dos EUA, enquanto avançam as investigações da Polícia Federal. Não obstante a reação exitosa de Lula ante o golpismo da extrema-direita, ela segue viva e atuante, como bem avaliam Sanahuja e Lopez Burian (2023).

Refazendo os laços com a América do Sul (e com a América Latina)

A maior promessa do retorno de Lula à cena externa era o refazimento dos laços de confiança e de parceira com os países da América do Sul e com as instâncias regionais de cooperação e integração. Em livro de 2022, Celso Amorim já havia destacado a importância das relações do país com seus homólogos na região sul-americana. Em seu discurso de posse, Lula afirmou: “Nosso protagonismo se concretizará pela retomada da integração sul-americana, a partir do Mercosul, da revitalização da Unasul e demais instâncias de articulação soberana da região”. Essa promessa foi cumprida à risca por Lula em seus primeiros 100 dias de governo. O retorno à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (05/01/23) e a visita à Argentina —principal parceiro regional (23/01/23)— em coincidência com a VII Cúpula da CELAC em Buenos Aires (24/01/23), seguida de viagem ao Uruguai (25/1/2023) reinauguraram a diplomacia presidencial do País no seu entorno. O retorno à Unasul ocorreu em 6/4/23. Lula também quer conferir importância à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja secretaria tem sede em Brasília, conectando a integração regional com a defesa da Amazônia. Em relação à Mesa de Diálogo entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Brasil reassumiu seu lugar de país garante no processo.

Porém, o grande desafio político na América do Sul segue sendo a Venezuela, cuja crise política, econômica e humanitária, desde 2016, vem gerando o

maior deslocamento humano forçado da história latino-americana. Nesse tema, a retomada da relação com o governo de Nicolás Maduro inicia oficialmente com uma missão a Caracas para reabrir a representação no país (19/01/23). Celso Amorim também se reuniu com o Presidente Maduro para negociar pontos da relação bilateral, incluindo o pagamento de dívidas da Venezuela com o Brasil, e do apoio brasileiro a um possível processo de diálogo do governo venezuelano com a oposição (G1, 2023).

A relação com os EUA e o encontro com Biden

O governo Biden se contrapôs ao governo Bolsonaro, por razões domésticas e externas. O fato de Bolsonaro ter se tornado aliado ideológico preferencial de Trump na América Latina e ter sido o último país latino-americano a reconhecer a vitória de Biden, seguindo os passos de Trump, gerou uma suspicácia permanente entre o democrata e o brasileiro. Durante o processo eleitoral no Brasil, em 2022, o governo estadunidense foi rápido e firme em combater todos os intentos de Bolsonaro em desacreditar as urnas eletrônicas e o resultado da eleição no Brasil. Os canais bilaterais entre militares também funcionaram para dissuadir as forças armadas brasileiras de quaisquer tentativas de adesão a aventuras autoritárias. Tudo isso fez de Biden um aliado natural de Lula. No entanto, causou decepção que a representação de Biden na posse de Lula tenha sido de pouca relevância. Mas novamente Biden se mostrou solidário a Lula após o evento de 8 de janeiro, fato que acelerou os trâmites da visita que Lula fez aos EUA, em 10 de fevereiro, quando ambos os presidentes



trataram sobre democracia, mudanças climáticas, energias renováveis, igualdade racial e guerra na Ucrânia, sem, no entanto, firmar nenhum acordo. O Brasil também recebeu as visitas oficiais do Enviado Especial do Presidente dos EUA para o Clima, John Kerry, em 27 e 28 de fevereiro, e da Representante de Comércio (USTR), em 7 e 8 de março.

China e Banco dos BRICS

Maior parceiro comercial do Brasil (responde por cerca de 30% da balança comercial do país) e um dos países mais agredidos pela retórica Bolsonaroista, a China entra na agenda da política externa brasileira de Lula como uma alta prioridade não apenas econômica e comercial, mas estratégica e geopolítica. A visita que Lula planejou fazer à China culminando com seus 100 dias de governo, prevista inicialmente para ocorrer entre 26 e 31 de março de 2023, precisou ser adiada devido a uma pneumonia contraída pelo Presidente Lula. O reagendamento da viagem para o imediato período de 11 a 16 de abril evidenciou a alta prioridade que ambos os países conferiram a essa visita, que resultou na assinatura de 15 acordos ou documentos, envolvendo não apenas agricultura mas diversos setores, abrangência defendida por especialistas brasileiros em China (Marra; Romano, 2023). Em paralelo, outros acordos foram assinados no âmbito da Fiocruz, da Vale, de governos estaduais e do setor privado, em áreas como agropecuária, saúde, energia.

Nessa mesma viagem, Lula participou da posse da ex-Presidente Dilma Rousseff como nova presidenta eleita do Novo

Banco de Desenvolvimento (NDB), o banco dos BRICS, em Xangai. Rousseff substituiu Marcos Troyjo, nomeado por Bolsonaro e que aceitou renunciar ao mandato que se estende até 2025.

Retomando as relações bilaterais europeias e (re)negociando com a UE

A política externa de Bolsonaro criou diversas zonas de atrito, a maior parte delas ideológicas, com importantes parceiros europeus. Lula retoma com certa facilidade os contatos com seus principais parceiros europeus, como Alemanha, Portugal e Espanha. Na temática ambiental e no combate ao aquecimento global, há plena convergência entre todos. O Fundo Amazônia, que conta com aportes da Alemanha e Noruega, foi retomado oficialmente em reunião no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 17/02/23. O único assunto onde se mantém diferenças é o conflito entre Rússia e Ucrânia, em que o Brasil se recusou a enviar munição para a Ucrânia, a pedido do chanceler alemão, em sua visita ao Brasil, além das reservas por parte dos europeus sobre os acenos de Lula a Putin.

O Acordo União Europeia-Mercosul, concluído em 2019 (pelos governos de Macri, na Argentina, e Bolsonaro, no Brasil) não se insere em pauta de conflito, mas segue enfrentando um período de estagnação em sua adoção, do lado Europeu encabeçado pela França, de Emanuel Macron (diante das ações de Bolsonaro contra a proteção do meio ambiente e do aumento de desmatamento da Amazônia) e do lado sul-americano provocado pela Argentina, de Alberto



Fernández. Com a chegada de Lula, há expectativa de que o acordo avance. Reunião de negociadores chefes Mercosul-União Europeia ocorreu em Buenos Aires, nos dias 7 e 8 de março.

Já em sua viagem a Portugal e a Espanha, entre 21 e 26 de abril de 2023, Lula declarou em Lisboa, “No que depender de mim, a gente vai fazer um acordo União Europeia e Mercosul. Faltam pequenos ajustes e nós temos condições de fazer” (UOL, 2023b). Concretamente, na Declaração Conjunta por Ocasão da XIII Cimeira Luso-Brasileira, em Lisboa, 22 de abril de 2023, sobre o Acordo de Associação União Europeia-Mercosul, diz o item 89: “Os dois governantes reiteraram a importância da intensificação dos esforços para alcançar um compromisso equilibrado e mutuamente benéfico para que, com a maior rapidez, se possa avançar para a assinatura e ratificação do Acordo este ano”. Com a presidência do Conselho da União Europeia a ser exercida pela Espanha no segundo semestre de 2023, e a realização da Cúpula EU-CELAC em 17-18 de julho deste ano, haverá uma importante janela de oportunidade para consumir o acordo entre os dois blocos.

O âmbito multilateral: recuperação de espaço e confiança perdidas e pagamento de dívidas junto a organismos internacionais

Um dos desafios mais complexos do governo Lula na área externa é a recuperação do espaço e da reputação do país como ator previsível e confiável. No campo ambiental e climático, onde o Brasil dispõe de reconhecido capital político-diplomático multilateral

(desperdiçado e renegado no governo anterior), o principal lance foi o lançamento da candidatura do País para sediar a COP 30 (2025), na cidade de Belém, no Estado do Pará, localizado em área da Amazônia Oriental. Outra candidatura proposta pelo Brasil foi para presidir o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), visando ao mandato do 7º ciclo de avaliação do Painel (2023-2028). No Itamaraty foi criado o posto de Embaixador Extraordinário para a Mudança do Clima, confiado ao Embaixador Luiz Fernando Figueiredo, ex-Ministro das Relações Exteriores de Rousseff. Confirmando a intenção de reassumir esse protagonismo nas negociações multilaterais climáticas, o país parece ascender rápida e consistentemente ao seu lugar diplomático, anterior ao governo Bolsonaro.

No campo dos Direitos Humanos, a retirada do país do Consenso de Genebra, que reúne países com agenda conservadora no campo do planejamento familiar e da igualdade de gênero, encerra um capítulo da diplomacia Bolsonarista geradora de regressividade dos Direitos Humanos em sua agenda externa. Além disso, o Ministro dos Direitos Humanos e Cidadania, Silvio Almeida, em seu discurso no Conselho de Direitos Humanos em Genebra, declarou o desejo do Brasil de candidatar-se novamente a uma vaga no órgão, pois o assento brasileiro foi perdido no governo Bolsonaro.

As dívidas acumuladas do governo Bolsonaro com os organismos



internacionais revelam o desprezo de seu governo para com as agências internacionais, fator de enfraquecimento das posições brasileiras no multilateralismo, o que foi apontado pelo GT de Relações Exteriores do Gabinete de Transição. Lula assume compromisso de quitar todas essas dívidas, que incluem organizações regionais e internacionais, entre as quais Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), Mercosul, Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), Tribunal Penal Internacional (TPI), entre outros.

Ousadia e risco: a posição *equilibrada* do Brasil no conflito na Ucrânia

Não há dúvida de que a iniciativa mais ousada de Lula, e por isso mais arriscada, em sua ação exterior até o momento reside em sua atuação como interlocutor para um processo de paz entre Rússia e Ucrânia. O mais significativo a destacar é que nenhuma das duas partes e seus respectivos blocos de poder questionou a legitimidade do Brasil em assumir esse papel. A liderança internacional de Lula e a ocupação de um assento rotativo do Brasil no Conselho de Segurança (2022-2024) qualifica o país como o principal representante da América Latina para fomentar e interceder em um processo de paz. As críticas, até o momento, advêm da

forma algo errática e, por vezes, contraditória de como Lula tem se posicionado em suas declarações, ora acenando à Ucrânia, ora acenando à Rússia, gerando ruído com o que fora anteriormente afirmado. Nesse sentido, Amorim e o Itamaraty tem esclarecido a posição do Brasil diante de reações negativas sobre algumas falas de Lula também responsabilizando a Ucrânia pela guerra e o próprio presidente se retratou sobre isso. A ocupação unilateral dos territórios ucranianos pela Rússia constitui violação do Direito Internacional, fato reconhecido em posições oficiais e declarações de autoridades do Brasil, tanto bilaterais quanto multilaterais.

Na ONU, a posição do Brasil com Bolsonaro (inclusive em votações na Assembleia Geral, AG, e no Conselho de Segurança, CS) tiveram um padrão recorrente de abstenção em 2022, atendendo a um interesse de manter equidistância, o que tem sido visto como mais favorável aos propósitos da Rússia. Já no governo de Lula, o Brasil votou a favor da retirada da Rússia do território ucraniano, em resolução da AG, aprovada em 23/02/23, contrariando o Kremlin. Nos contatos diretos, Lula já conversou por via remota com Putin e com Zelensky; Celso Amorim foi recebido por Putin no Kremlin e “deixou a capital russa com a impressão de que o caminho para a paz, embora bem-vindo, ainda parece distante e que Putin está focado em vencer o conflito” (Valor, 2023); e Sergey Lavrov foi recebido por Mauro Vieira e Celso Amorim no Itamaraty; Amorim ainda encontrará Zelensky, na Ucrânia. Todo esse movimento de Lula, e

sua proposta de criar um “clube da paz” se dá em ambiente de grande tensão pela ocupação russa e pelos combates em território ucraniano e após a expedição de mandados de prisão internacional pelo Tribunal Penal Internacional contra Putin e outras autoridades russas, em razão de supostos crimes contra a humanidade cometidos no bojo do conflito.

Cabe reconhecer que não se trata de um processo clássico de bons ofícios ou pré-mediação, onde muito é feito com diplomacia silenciosa e por trás do palco (segundo a literatura sobre resolução pacífica de conflitos), mas de movimento à luz do dia, onde o Presidente Lula chama para si a centralidade de um papel que até o momento apenas a Turquia havia assumido, mas de forma limitada, no campo humanitário e logístico, em parceria com a ONU (*Black Sea Grain Initiative*). O que Lula propõe, usando sua larga experiência de negociador sindical e ex-presidente, é promover o diálogo com as partes (e, no futuro, entre as partes) para diminuir a tensão e criar algum mecanismo, por enquanto invisível no horizonte presente, de confiança mútua para um diálogo de paz. Se para muitos analistas, dentro e fora do Brasil, Lula não está agindo nos moldes do paradigma político-diplomático, certamente o exercício da *autonomia pragmática* se desenvolve nesse campo, com certo êxito, diluindo as pressões para um alinhamento com uma das partes e seus apoiadores no conflito. Sem chance de exercer um papel nuclear num processo de paz efetivo, o Brasil poderia aspirar a ser um dos garantes de eventual acordo, em que o papel central poderia estar com a China.

No âmbito da opinião pública brasileira, segundo pesquisa da Genial/Quaest (19/04/2023), “Maioria (59%) afirma que Lula deveria focar em questões nacionais, enquanto 35% defende que ele deveria tentar resolver o conflito, por que a paz mundial é importante” (Folhapress, 2023).

O balanço de cem dias e o horizonte por diante

A busca pela autonomia, uma constante na política externa no período pós redemocratização (Vigevani *et al.*, 2011; Pereyra Doval, 2013) foi abandonada por Bolsonaro, em um período de “eclipse” como qualificou a Embaixadora Maria Laura Rocha (2023). O mesmo se deu com o pragmatismo, característica da diplomacia brasileira, desde Rio Branco, com poucas e notáveis variações ao longo dos séculos 20 e 21. Dadas as condições limitadoras do cenário interno e o interregno para uma nova ordem internacional (Sanahuja, 2022), a política externa de Lula parece operar em uma chave de *autonomia pragmática*, maximizando a autonomia com ênfase no pragmatismo em suas relações bilaterais e multilaterais. Os avanços em cem dias de governo se deram enfrentando um enorme passivo diplomático deixado por Bolsonaro ao lado de grandes turbulências internas geradas pelo 8 de janeiro, dificultando a conformação de uma *grande estratégia*, como fora sugerido antes da posse (Hirst; Tokatlian, 2022).

Análises sobre esse período dos cem dias reconhecem a mudança radical operada por Lula e pelo Itamaraty nas ações externas. Dawisson B. Lopes (2023)



destaca, por exemplo, a retomada do pragmatismo em relação aos EUA e à China. Maria Regina Soares de Lima (2023) opina que *Lula 3.0* não é uma continuidade dos mandatos anteriores, mas se apresenta como antítese ao Bolsonarismo. Algumas críticas aparecem na percepção do caráter reativo e menos propositivo do Itamaraty (Maringoni, 2023) e das prioridades errantes da política externa (Paixão, 2023). Somadas as dificuldades e as adversidades políticas

internas e o cenário internacional turbulento e crescentemente polarizado, o Brasil dá indicações visíveis de que recupera seu espaço nas relações internacionais como um ator relevante, tanto na narrativa diplomática quanto nas ações concretas empreendidas em pouco mais de três meses de governo. Nesse sentido, o saldo dos cem dias da política externa de Lula é francamente positivo.

Conclusões

- A política exterior de Lula inicia logo após a sua vitória, com o apoio massivo da comunidade internacional à sua vitória, com o Gabinete de Transição Governamental e seu GT de Relações Exteriores, além da presença de Lula na COP 27.
- Lula toma posse para seu terceiro mandato, com o lema “União e Reconstrução”, com um país muito polarizado e dividido politicamente, e um cenário internacional instável política e economicamente, o que pede uma grande estratégia para recuperar o lugar da diplomacia brasileira na região e no mundo.
- Pode-se afirmar que a política externa de Lula no início de seu terceiro mandato trata de recuperar dois capitais político-diplomáticos muito caros à diplomacia do país e que foram sacrificados e perdidos no governo anterior: autonomia e pragmatismo.
- Dados os novos cenários —interno (grande polarização e limitada margem de governabilidade política) e internacional (conflito aberto entre EUA + Europa Ocidental e China, Rússia + outros países)— o conceito de “Autonomia Pragmática” poderia fornecer uma chave para compreender a política externa de Lula, que recobra a busca pela autonomia, adaptada ao pragmatismo, em tentativa permanente de equilíbrio.
- O balanço dos cem dias de governo na política externa indica a volta ao pragmatismo e a ênfase na América do Sul, com foco na Argentina, o diálogo e as afinidades com os EUA na defesa da democracia e do meio ambiente, além da retomada das relações políticas mais próximas com a União Europeia e países como Alemanha, Portugal e Espanha, a destacada prioridade na relação com a China, e o retorno às posições progressistas no multilateralismo.

**Referências bibliográficas**

- AMORIM, C. (2022): *Laços de Confiança – O Brasil na América do Sul*, Rio de Janeiro, Benvirá.
- AZZI, D.; RODRIGUES, G. M. A.; SOUZA, A. T. L. M. (2022): “Brasil vuelve a estar en el mundo”, *Esglobal* (02/11/2023). Disponível em: <https://www.esglobal.org/brasil-vuelve-a-estar-en-el-mundo/>.
- BBC (2023): “Os líderes estrangeiros presentes na posse de Lula”, *BBC News Brasil* (01/01/2023). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64122354>.
- BRASIL (2022): *Brasil do Futuro, Gabinete de Transição Governamental*. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br>
- (2023): Atribuições da Assessoria Especial do Presidente da República, *Presidência da República*, Brasília, 18/04/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/atribuicoes-da-assessoria-especial-do-presidente-da-republica>.
- (2023): Candidatura Brasileira para sediar a COP 30, *Nota à Imprensa N. 11*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 12/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/candidatura-brasileira-para-sediar-a-cop-30.
- (2023): Comunicado Conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden, *Nota à Imprensa N. 53*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 10/02/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden.
- (2023): Comunicado Conjunto – Visita ao Brasil do Chanceler Federal da Alemanha, Olaf Scholz – Brasília 30 de janeiro de 2023, *Nota à Imprensa N. 40*, Ministério das Relações Exteriores, 30/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/comunicado-conjunto-visita-ao-brasil-do-chanceler-federal-da-alemanha-olaf-scholz-brasilia-30-de-janeiro-de-2023.
- (2023): Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre a Aprofundamento da Parceria Estratégica Global – Pequim, 14/04/2023, *Nota à Imprensa N. 133*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 14/04/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/declaracao.

- conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023.
- (2023): Declaração Conjunta por ocasião da XIII Cimeira Luso-Brasileira – Lisboa, 22 de abril de 2023, *Nota à Imprensa N. 152*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-por-ocasio-da-xiii-cimeira-portugal-brasil-lisboa-22-de-abril-de-2023-1.
 - (2023): Desligamento do Brasil do Consenso de Genebra – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Saúde, do Ministério das Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, *Nota à Imprensa N. 13*, Brasília, 17/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra.
 - (2023): Envio de Missão Brasileira a Caracas, *Nota à Imprensa N. 17*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 19/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/envio-de-missao-diplomatica-brasileira-a-caracas.
 - (2023): Quitação de dívidas do Brasil junto a organismos internacionais – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Planejamento e Orçamento, *Nota à Imprensa N. 127*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 10/04/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/quitacao-de-dividas-do-brasil-junto-a-organismos-internacionais-nota-conjunta-do-mre-e-mp.
 - (2023): Regresso do Brasil à Unasul. *Nota à Imprensa N. 125*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 07/04/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/regresso-do-brasil-a-unasul.
 - (2023): Retorno do Brasil à Celac. *Nota à Imprensa Nº 5*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 05/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-a-celac.
 - (2023): Retorno do Brasil ao Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, *Nota à Imprensa Nº 4*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 05/01/2023. Disponível em:

- https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular.
- (2023): Visita do Senhor Presidente da República à Argentina e ao Uruguai e participação na VII Cúpula da CELAC, *Nota à Imprensa N. 21*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 21/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-senhor-presidente-da-republica-a-argentina-e-ao-uruguai-e-participacao-na-vii-cupula-da-celac.
- (2023): Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia, Sergey Lavrov, *Nota à Imprensa N. 136*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 14/04/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-ministro-dos-negocios-estrangeiros-da-russia-sergey-lavrov.
- (2023): Discurso do Presidente Lula no Congresso Nacional (01/01/2023), *Presidência da República*, Brasília, 06/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional>.
- FOLHAPRESS (2023): “Maioria diz que Lula deve se concentrar no Brasil e não na guerra da Ucrânia, mostra pesquisa Quaest” (19/04/2023). Disponível em: <https://www.acesa.com/mundo/2023/04/142615-maioria-diz-que-lula-deve-se-concentrar-no-brasil-e-nao-na-guerra-da-ucrania-mostra-pesquisa-quaest.html>.
- G1 (2023): “Celso Amorim se reúne com Nicolás Maduro em viagem à Venezuela”, *G1* (09/03/2023). Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/09/celso-amorim-se-reune-com-nicolas-maduro-em-viagem-para-venezuela.ghtml>.
- GALA, I. V. (2023): “A Lula le faltó confianza para apostar en una mujer canceller”, *El País* (02/03/2023). Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2023-03-02/irene-vida-gala-diplomatica-a-lula-le-falto-confianza-para-apostar-por-una-mujer-canciller.html>.
- HIRST, M.; TOKATLIAN, J. G. (2022): “La vuelta de Lula y la Política Exterior Brasileña”, *Nueva Sociedad* n. 302 Disponível em: <https://nuso.org/articulo/Lula-politica-exterior-brasil/>.
- LIMA, M. R. S. DE (2023): “A dialética da política externa de Lula 3.0”, *Cebri-Revista*, p. 79-95.

- Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>.
- LOPES, D. B. (2023): “Lula resgata pragmatismo com Estados Unidos e China” (Entrevista a Ana Rosa Alves), *O Globo* (16/04/2023). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/lula-resgata-pragmatismo-brasileiro-com-estados-unidos-e-china-diz-especialista-em-politica-internacional.ghtml>.
- MANZANO, C. (2023): “Cambio de Foco / Brasil”, *Esglobal* (03/02/2023). Disponível em: <https://www.esglobal.org/brasil-vuelve-a-estar-en-el-mundo/>.
- MARINGONI, G. (2023): “Enquanto o mundo gira”, *Carta Capital* (05/04/2023). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinia/enquanto-o-mundo-gira/>.
- MARRA, A. T.; ROMANO, G. (2023): “O que o Brasil deve buscar na China?”, *Opera Mundi* (11/04/2023). Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/analise/80079/o-que-brasil-deve-buscar-na-china>.
- PAIXÃO, M. (2023): “Cem dias do Itamaraty sob Lula tem reconstrução de pontes e prioridades errantes”, *Folha de São Paulo* (9/4/2023). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/cem-dias-do-itamaraty-sob-lula-tem-reconstrucao-de-pontes-e-prioridades-errantes.shtml>.
- PEREYRA DOVAL, M. G. (2013): “La Autonomía como eje rector de la política exterior: el caso brasileño”, *Temas & Debates* (25), p. 109-125. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/21877>.
- ROCHA, M. L. (2023): “Sem multilateralismo, tem força bruta”, *Correio Braziliense* (26/03/2023). Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/03/5082977-sem-multilateralismo-tem-forca-bruta-avalia-secretaria-geral-do-mre.html>.
- RODRIGUES, G. M. A. (2023): “O Brasil precisa voltar para o mundo” (entrevista para Joyce Cunha), *Diário do Grande ABC* (20/02/2023). Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/3950429/o-brasil-precisa-voltar-para-o-mundo-avalia-coordenador-da-pos-graduacao-em-relacoes-internacionais-da-ufabc>.
- SANAHUJA, J. A. (2022): “América Latina: Una región ausente em un orden internacional em crisis”, em: SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. (eds.): *América Latina: Transiciones ¿hacia donde? Informe Anual 2022-2023*,

- Madrid, Fundación Carolina, p. 105-119. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-transiciones-hacia-donde-informe-anual-2022-2023/>.
- (2022): “Interregno. La actualidad de um orden mundial em crisis”, *Nueva Sociedad* n. 302, p. 86-94. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>.
- SANAHUJA, J. A.; LOPEZ BURIAN, C. (2023): “El juego no terminó. La ultraderecha brasileña y el golpismo”, *Semanario Brecha* n. 1938, Montevideo (13/01/2023). Disponível em: <https://brecha.com.uy/el-juego-no-termino/>.
- UNITED NATIONS (2022): *Black Sea Grain Initiative*. Disponível em: <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>.
- UOL (2023): “Leia a íntegra do discurso de Lula na COP 27”, *UOL* (16/11/2022). Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/16/integra-discurso-lula-cop27.htm>.
- (2023): “Lula anuncia escritório da APEX em Lisboa e defende acordo EU-Mercosul”, *UOL* (22/04/2023). Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/04/22/lula-anuncia-que-apex-vai-montar-escritorio-em-lisboa.htm>.
- VALOR ECONÔMICO (2023): “Amorim encontra Putin em Moscou e vê caminho para a paz com Ucrânia ainda distante”, *Valor Econômico* (03/04/2023). Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/04/03/amorim-encontra-putin-em-moscou-e-ve-caminho-para-a-paz-com-ucrania-ainda-distante.ghtml>.
- VIEIRA, M. (2023): Discurso do Embaixador Mauro Vieira, por ocasião da posse no cargo de Ministro das Relações Exteriores, Brasília, 2 de janeiro de 2023. Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2011): *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, São Paulo, Unesp.



Fundación Carolina, abril 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

https://doi.org/10.33960/AC_07pt.2023

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)