

AUTONOMIA PELA RECONSTRUÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA III

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a07



Feliciano de Sá Guimarães¹

Resumo

O artigo analisa a política externa do governo Lula III com base no conceito de “autonomia pela reconstrução”, que expressa o esforço de reconstruir a política externa pós-Bolsonaro e reformar a ordem internacional em transição. Essa reconstrução ocorre em dois planos: internamente, com a recomposição de uma política externa comprometida com a democracia; e externamente, com uma inserção propositiva e reformista em temas como clima, inclusão social e governança global. Isso ocorre por meio da atuação decisiva em fóruns preferenciais como G20, BRICS e COP30. Com uma identidade marcada pela reconstrução democrática interna, pela defesa da democracia na ordem global e pela defesa de uma ordem multilateral reformada, o modelo da “autonomia pela reconstrução” combina engajamento seletivo e reaproximação pragmática com atores centrais como Alemanha, França e China. Seus princípios incluem flexibilidade diplomática, prudência estratégica e compromisso com valores democráticos e climáticos. O artigo também reconhece os limites dessa estratégia, marcada por dilemas regionais e desafios frente às grandes potências.

Palavras-chave: Política externa; Autonomia; Democracia; Multilateralismo; Clima.

1 Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

AUTONOMY THROUGH RECONSTRUCTION: THE FOREIGN POLICY OF THE THIRD LULA ADMINISTRATION

Abstract

The article analyzes the foreign policy of the third Lula administration based on the concept of “autonomy through reconstruction,” which expresses the effort to rebuild foreign policy after Bolsonaro and reform a changing international order. This reconstruction occurs on two levels: internally, with the restoration of a foreign policy committed to democracy; and externally, with a proactive and reformist approach to issues such as climate, social inclusion, and global governance. This occurs through decisive action in preferential forums such as the G20, BRICS, and COP30. With an identity marked by internal democratic reconstruction, the defense of democracy in the global order, and the defense of a reformed multilateral order, the model of “autonomy through reconstruction” combines selective engagement and pragmatic rapprochement with key actors such as Germany, France, and China. Its principles include diplomatic flexibility, strategic prudence, and a commitment to democratic and climate values. The article also acknowledges the limits of this strategy, marked by regional dilemmas and challenges in relation to the major powers.

Keywords: Foreign policy; Autonomy; Democracy; Multilateralism; Climate.

AUTONOMÍA A TRAVÉS DE LA RECONSTRUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL TERCER MANDATO DE LULA

Resumen

El artículo analiza la política exterior del tercer mandato de Lula basándose en el concepto de “autonomía a través de la reconstrucción”, que expresa el esfuerzo por reconstruir la política exterior tras Bolsonaro y la reforma del orden internacional cambiante. Esta reconstrucción se produce en dos niveles: internamente, con la restauración de una política exterior comprometida con la democracia; y externamente, con un enfoque proactivo y reformista de cuestiones como el clima, la inclusión social y la gobernanza global. Esto se lleva a cabo mediante una acción decisiva en foros preferenciales como el G20, el BRICS y la COP30. Con una identidad marcada por la reconstrucción democrática interna, la defensa de la democracia en el orden mundial y la defensa de un orden multilateral reformado, el modelo de “autonomía a través de la reconstrucción” combina un compromiso selectivo y un acercamiento pragmático con actores clave como Alemania, Francia y China. Sus principios incluyen la flexibilidad diplomática, la prudencia estratégica y el compromiso con los valores democráticos y climáticos. El artículo también reconoce los límites de esta estrategia, marcada por dilemas regionales y desafíos en relación con las grandes potencias.

Palabras clave: Política exterior; Autonomía; Democracia; Multilateralismo; Clima.

Introdução

O governo Lula III (2023–) opera em um dos contextos mais desafiadores da história recente da diplomacia brasileira. No plano doméstico, a política externa tornou-se alvo constante de uma oposição articulada, que a utiliza como instrumento de ataque político com fins eleitorais. Ao contrário dos períodos anteriores em que havia um relativo consenso sobre o valor estratégico da atuação internacional do Brasil, a política externa passou a ser politizada de forma inédita, convertendo-se em terreno de disputa ideológica interna. Alia-se a isso o fato de Lula III suceder um período Bolsonaro (2019-2022) que isolou o Brasil e desacreditou a política externa como instrumento de credenciamento internacional do país.

No plano internacional, a conjuntura é igualmente adversa. As múltiplas crises que atravessam o sistema internacional – da crescente rivalidade entre Estados Unidos e China à paralisia das instituições multilaterais, passando pela emergência climática – colocam em xeque o processo de reconstrução pós-Bolsonaro da política externa. Já não existem os dividendos de uma globalização liberal, quando o país conseguiu ampliar sua projeção internacional apoiado em um ambiente mais cooperativo e previsível. A atual ordem internacional é marcada por fragmentação, volatilidade e por uma reconfiguração de alianças, exigindo do Brasil uma política externa mais seletiva, pragmática e adaptativa em meio uma polarização interna quase sem precedentes.

Nesse contexto difícil e incerto, a ideia de autonomia na política externa brasileira volta, inevitavelmente, ao centro do debate. Em um cenário internacional fragmentado, onde o multilateralismo tradicional se enfraquece e a rivalidade entre grandes potências se intensifica, a autonomia deixa de ser apenas um princípio abstrato e volta a ser uma estratégia que precisa ser constantemente redefinida. A pergunta que se impõe, portanto, não é apenas se o Brasil deve manter sua autonomia, mas que tipo de autonomia deve buscar – e a serviço de qual projeto nacional e internacional ela será mobilizada.

Nesse cenário, a política externa de Lula III não opera com a estabilidade de um paradigma consolidado, mas sim no entremeio de modelos em disputa, o que vem exigindo escolhas cautelosas, princípios reafirmados e estratégias flexíveis, nem sempre alcançadas com sucesso. A autonomia, nesse contexto, torna-se mais do que nunca um campo de reconstrução flexível – e não de repetição do passado.

Diante disso, é preciso pensar uma formulação conceitual que interprete a atual estratégia internacional do Brasil. Assim, sugerimos o conceito de

autonomia pela reconstrução, ou seja, um conceito que busca reposicionar o Brasil diante de duas transformações profundas e simultâneas. A primeira é interna: a superação do isolamento diplomático e da erosão institucional promovida pelo governo Bolsonaro, período em que o país se alinhou a uma “internacional reacionária” (Donald Trump, Viktor Orbán e Benjamin Netanyahu) e abandonou princípios históricos como a defesa do multilateralismo e a diversificação de parcerias. A segunda é externa: a construção de uma aliança internacional de democracias e uma atuação reformista de um sistema internacional marcado pela rivalidade crescente entre EUA e China, pelo colapso progressivo da ordem liberal pós-1945 e pelas crises climática e energética.

Esse conceito também captura a natureza seletiva da atual política externa que, ao recompor a imagem do Brasil no cenário internacional, busca reposicionar o país como liderança normativa em temas como clima e democracia, retomando o engajamento multilateral sem se subordinar a nenhum eixo de poder ou potência externa. A reconstrução aqui é múltipla: da quase ruptura diplomática do governo Bolsonaro a uma inserção internacional propositiva; de uma ordem liberal em crise a uma arquitetura internacional ainda em reconfiguração; de um sistema centrado na globalização liberal para um sistema marcado pela disputa de modelos econômicos e crise ambiental.

Assim, a *autonomia pela reconstrução* é exercida, por um lado, como um instrumento para reposicionar o Brasil nas grandes agendas globais em transformação – climática, energética, tecnológica e geopolítica – e, por outro, como ferramenta para afirmar um lugar normativo em um mundo crescentemente polarizado entre democracias e forças iliberais. A defesa do multilateralismo reformado e da democracia como regime político, este último ponto algo pouco comum na tradição diplomática brasileira, aparecem lado a lado na política externa de Lula III. Pressionado pela ascensão de Bolsonaro dentro do Brasil e pelas forças de extrema-direita no mundo ocidental que fragilizam as instituições internacionais, o governo Lula tem na defesa da democracia uma de suas pedras de toque, ainda que isso tenha sido eivado de contradições.

Com uma *identidade* marcada pela reconstrução democrática e pela defesa de uma ordem multilateral reformada, essa abordagem busca restaurar a credibilidade externa do país, sem repetir rigidamente modelos anteriores. Sua *estratégia* é caracterizada por um engajamento multilateral seletivo em temas e arenas de alto valor simbólico ao Brasil, que combina iniciativas como o BRICS, o G20 e COP30 com a reaproximação pragmática com atores centrais como Europa, China e Sul Global. Os *princípios* norteadores desse modelo incluem flexibilidade diplomática, reconstrução institucional, compromisso

com valores democráticos e climáticos e prudência estratégica diante da crescente fragmentação da ordem global. Trata-se, portanto, de uma autonomia relacional e adaptativa, que reconhece os limites do contexto internacional e propõe transições graduais rumo à revalorização do multilateralismo e da inserção ativa do Brasil.

Neste artigo discorreremos sobre este conceito de *autonomia pela reconstrução* da política externa de Lula III enfatizando tanto as mudanças nos planos doméstico e internacional como três aspectos centrais do autonomismo da PEB: a identidade autônoma construída pelo atual governo, a escolhas estratégicas e os princípios gerais que orientam a ação internacional do país. Na primeira parte do artigo discutimos as várias autonomias da PEB ao longo do século XX. Na segunda, discorreremos sobre o modelo proposto de *autonomia pela reconstrução* com suas perspectivas, expectativas, limitações e contradições. Por fim, concluímos com uma análise deste conceito à luz da tradição autonomista da PEB.

1. As diversas autonomias da PEB

Nas últimas décadas, a noção de autonomia passou a ocupar uma posição central na formulação estratégica das políticas externas de países como o Brasil. A autonomia é empregada tanto em debates acadêmicos rigorosos quanto como pilar na formulação de doutrinas políticas concretas que orientam políticas externas específicas. Do ponto de vista teórico, as concepções iniciais de autonomia derivaram de abordagens realistas e da teoria da dependência (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980; Escudé, 1992; Harknett e Yalcin, 2012). Mais recentemente, o conceito foi reformulado em termos relacionais (Russell e Tokatlian, 2003), com ênfase no fato de que a autonomia não se resume à rejeição do controle externo, mas está enraizada nas autoimagens nacionais e na construção mútua de papéis no sistema internacional.

No caso do Brasil, Spektor (2014) parte da premissa de que a política externa do Brasil foi guiada, por mais de cinco décadas, por um projeto de inserção internacional voltado à construção de um capitalismo nacional protegido das assimetrias do sistema global. O projeto autonomista, segundo o autor, não rejeita o capitalismo global, mas busca operar dentro dele com um grau mínimo de subordinação. Para isso, propõe estratégias como o balanceamento de poder, a diversificação de parcerias, a construção de coalizões, o distanciamento estratégico dos EUA e a luta por pertencimento a instâncias decisórias globais.

Spektor (2014) mostra também que o autonomismo não é apenas uma estratégia racional de maximização de ganhos, mas também um “projeto identitário”, enraizado em ideias profundamente normativas sobre o papel do Brasil no mundo. A crença no excepcionalismo brasileiro, o sentimento de pertencimento periférico ao Ocidente e a aspiração por reconhecimento internacional moldam as opções políticas disponíveis e ajudam a explicar a longevidade do projeto mesmo em contextos de transição ideológica e partidária. Dessa forma, uma política externa autônoma, em sua forma contemporânea, deve ser compreendida como o resultado de uma interação dinâmica entre princípios fundamentais, escolhas estratégicas e processos de formação identitária.

O estudo da autonomia da política externa brasileira deve sempre enfatizar, portanto, esta condição contínua e contingente da autonomia. A historiografia da PEB mostra que existem pelo menos três modelos dominantes da autonomia: a autonomia pela distância, do governo Ernesto Geisel (1975-1979), a autonomia pela participação, do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a autonomia pela diversificação, do governo Lula (2003-2010). Cada um desses modelos respondeu a condições históricas e sistêmicas distintas, refletindo os dilemas de inserção internacional do Brasil, suas capacidades materiais e seus projetos normativos de longo prazo.

O primeiro modelo, autonomia pela distância, predominou nos anos 1970, especialmente durante o governo Geisel (1974-1979). Ele refletia uma lógica de afastamento das grandes potências, sobretudo dos Estados Unidos, e valorizava um projeto nacional-desenvolvimentista baseado em políticas industriais, substituição de importações e ampliação da soberania decisória. Autonomia era entendida como capacidade de decisão sem interferência externa, implicando certo distanciamento de instituições multilaterais que pudessem impor condicionalidades ao desenvolvimento. Essa estratégia afirmou a soberania nacional em temas como a política nuclear e a aproximação com o Terceiro Mundo, mas teve limitações diante da crescente interdependência global e da dificuldade de influenciar normas internacionais (Fonseca Jr., 1998).

Com a redemocratização e a consolidação da ordem liberal pós-Guerra Fria, emerge o segundo paradigma: autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998), depois refinada como autonomia pela integração (Vigevani *et al.*, 2003), adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O Brasil manteve princípios históricos como pacifismo e universalismo, mas passou a valorizar a inserção ativa em regimes internacionais para ampliar sua influência normativa. O ingresso na OMC, a adesão ao TNP e a consolidação do MERCOSUL são exemplos dessa postura. A ideia era que, ao participar

da formulação de regras, o país poderia proteger seus interesses, mesmo com poder relativo inferior. Porém, o modelo revelou-se limitado frente às persistentes assimetrias de poder, sendo criticado por refletir uma postura excessivamente adaptativa ao *mainstream* liberal.

Em resposta, os governos Lula I e II (2003-2010) formularam a autonomia pela diversificação, mantendo o multilateralismo, mas ampliando parcerias por meio de coalizões Sul-Sul (Vigevani e Cepaluni, 2007). O Brasil buscou reduzir vulnerabilidades e ganhar margem de manobra em um sistema assimétrico, com iniciativas como IBAS, G20 comercial e Unasul. Apesar do êxito simbólico, esse modelo enfrentou obstáculos, como a falta de institucionalidade robusta nas parcerias do Sul, dificuldades internas e o agravamento do cenário global.

A política externa do governo Jair Bolsonaro (2019-2022) representou uma ruptura significativa com a tradição brasileira de buscar “autonomia” como eixo estruturador da atuação internacional do país. Ao contrário das formulações clássicas da política externa brasileira, o governo Bolsonaro não se orientou por qualquer noção sistemática de autonomia. Em vez disso, adotou uma abordagem pautada por valores ultraconservadores, alinhamento pessoal com líderes estrangeiros e desconfiança ativa das instituições multilaterais (Guimarães e Silva, 2021; Guimarães *et al.*, 2023).

Sob Bolsonaro, a política externa se construiu a partir do que Guimarães e Silva (2021) chamaram de “identidade conservadora profunda” e alinhada, baseada em três papéis nacionais: o antiglobalismo, o nacionalismo soberanista e a retórica amigo/inimigo no plano internacional. Essa visão não buscava preservar a autonomia do país, mas sim alinhá-lo a uma suposta “internacional reacionária”, encabeçada por líderes como Donald Trump, Viktor Orbán e Benjamin Netanyahu. Saraiva e Albuquerque (2022) mostram que a política externa de Bolsonaro não apenas ignorou a tradição de “autonomia” como diretriz histórica, mas trabalhou ativamente para desmontá-la, promovendo uma espécie de “desinstitucionalização” da diplomacia

Como resultado, o Brasil sofreu um profundo isolamento internacional. A retórica agressiva e o negacionismo ambiental geraram embates com países europeus, paralisaram negociações comerciais como o acordo MERCOSUL-União Europeia, e minaram a credibilidade brasileira em fóruns multilaterais. Mesmo com alguns alinhamentos táticos com regimes autoritários (como a Hungria ou Israel), o país perdeu capacidade de articulação.

À luz dos modelos históricos de autonomia da PEB, o governo Bolsonaro abandonou, portanto, a ideia de autonomia como valor e como estratégia. Em seu lugar, instaurou-se uma lógica de identidade ideológica conservadora transnacional. Sua política externa não foi autônoma, mas sim dependente

de uma cosmovisão conspiratória e personalista. Em contraste, os governos anteriores – mesmo com orientações distintas – sempre tentaram preservar certo grau de margem de manobra estratégica para o Brasil no sistema internacional.

A situação começou a mudar com a eleição de Lula em 2022. Em artigos produzidos logo após as eleições, Maria Regina Soares de Lima (2024) e Dawisson Belém Lopes (2024) convergem em diagnosticar a política externa brasileira de Lula III como um esforço deliberado de reconstrução após a ruptura promovida pelo governo Bolsonaro. Ambos os autores destacam que a política externa de Lula III não pode ser lida meramente como uma continuidade mecânica dos governos anteriores do PT, tampouco como uma simples reversão da orientação bolsonarista. Ela emerge, sim, como resposta dialética à “antítese bolsonarista”, incorporando elementos do passado, mas reformulados à luz de novos desafios domésticos e internacionais.

2. A autonomia pela reconstrução

O contexto em que o atual governo Lula III (2023–) opera é desafiador. A rivalidade entre Estados Unidos e China, o enfraquecimento das instituições multilaterais (como a ONU e a OMC), a fragmentação do sistema internacional em esferas de influência e a emergência da agenda climática como eixo estruturante da ordem global impõem novos desafios à política externa brasileira. Ao mesmo tempo, o governo Lula herdou uma diplomacia desarticulada, uma imagem internacional fragilizada e uma base institucional corroída pelo governo anterior. Para piorar, a política externa virou arena eleitoral, com a oposição fortemente representada no Congresso em temas internacionais. Esse ambiente demandou não apenas retomar a tradição da autonomia, mas reconstruí-la à luz das transformações sistêmicas e domésticas recentes, com maior ou menor sucesso.

É importante salientar que a análise dos modelos históricos de autonomia na política externa brasileira sempre revelou uma trajetória de adaptação estratégica a diferentes fases do sistema internacional, marcada por tensões entre soberania, influência e inserção. A originalidade do momento atual reside justamente na necessidade de manter a tradição da autonomia em um cenário onde os instrumentos clássicos – participação institucional, diversificação de parceiros ou distanciamento estratégico – já não bastam isoladamente. *A autonomia pela reconstrução* aponta para uma política externa que reconhece

a incerteza como condição estrutural e busca transformar a fluidez do presente em oportunidades para reconfigurar o papel do Brasil no mundo.

Conforme afirmamos, a *autonomia pela reconstrução* mostra o espírito dual e híbrido da política externa brasileira no governo Lula III. Após o isolamento do governo Bolsonaro, que abandonou princípios históricos como o multilateralismo, a não intervenção e a diversidade de parcerias, a diplomacia brasileira voltou-se à reconstrução de pontes, credibilidade e protagonismo. Essa reconstrução tem sido seletiva e pragmática: concentra-se em agendas de alto potencial simbólico e político – como a liderança climática na Amazônia, a organização do G20 em 2024, as presidências do BRICS e da COP30 em 2025 – ao mesmo tempo em que observa os limites de liderança regional e a dificuldade de reposicionar o Brasil no seu entorno.

Passados quase três anos de governo, é possível afirmar que boa parte do esforço de reconstrução doméstica da política externa brasileira – no sentido de restaurar instituições, reverter retrocessos e reconfigurar diretrizes – já foi realizada. Da mesma forma, o país logrou êxito parcial na reaproximação com seus parceiros tradicionais e na projeção de uma imagem internacional mais estável, previsível e alinhada aos valores democráticos.

Trata-se, no entanto, de um processo ainda em aberto, marcado por tensões e incertezas. A permanência do bolsonarismo como força política relevante – com influência tanto nos debates internos quanto em redes transnacionais de extrema-direita – impede o pleno encerramento do ciclo de reconstrução da política externa. A expressão mais clara desse inacabamento é a contínua tentativa do governo Lula de articular uma frente ampla internacional de progressistas e democratas, notadamente na Europa (Alemanha, França e Espanha) e América Latina (Chile e Colômbia). Como veremos adiante, essa aliança visa não apenas defender os marcos institucionais do regime democrático, mas também funcionar como barreira preventiva ou antídoto contra eventuais investidas autoritárias, reforçando a resiliência democrática diante da ameaça persistente da extrema-direita.

No plano internacional, a reforma da ordem global está ainda mais distante de ser concretizada. Apesar dos discursos e da atuação diplomática do Brasil em fóruns como G20, BRICS ou COPs, os avanços efetivos têm sido limitados. A realidade é que o Brasil não possui capacidade isolada para reformar as estruturas do sistema internacional. Ainda assim, a estratégia de *autonomia pela reconstrução* aposta em um reposicionamento propositivo do país, com ambições maiores e disposição para contribuir ativamente com uma ordem mais multipolar, equilibrada e representativa. Aqui países como China, Rússia e Índia são os parceiros preferenciais dentro dos BRICS.

Tal esforço, embora dependa de fatores exógenos e da correlação de forças internacionais, tem sido central para recolocar o Brasil como ator relevante e influente nos rumos da governança global. Mas como esta estratégia vem operando na prática?

O documento “Clima e Estratégia Internacional: Novos Rumos para o Brasil”, publicado em novembro de 2022, antes da posse do presidente Lula e fruto do núcleo de política externa do grupo de transição de governo, foi o primeiro indício de uma inflexão importante da política externa brasileira ao propor que a agenda climática deixasse de ser um tema setorial e passasse a ocupar posição transversal na estratégia de inserção internacional do país.

Elaborado por especialistas e lançado na COP27, o texto funcionou como uma carta de princípios que buscava orientar a retomada do protagonismo brasileiro em temas globais por meio de um novo modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo. Essa proposta ambiciosa atribuiu centralidade ao multilateralismo, à cooperação Sul-Sul e à construção de coalizões temáticas lideradas pelo Sul Global, como a sugerida aliança Brasil-Indonésia-Congo em florestas tropicais. O texto também apontou caminhos para a reconstrução de laços de confiança internacional, defendendo uma visão de revalorização de arranjos regionais, como a Unasul e a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica).

No entanto, a implementação concreta da política externa mostrou que o documento tinha fragilidades importantes. Ao propor uma ampla e virtuosa convergência entre clima, desenvolvimento e democracia, acabou subestimando os dilemas estruturais da política externa brasileira. Tampouco podia prever os desafios institucionais e operacionais de implementar essa agenda em meio às lutas interministeriais por protagonismo na temática climática². Em síntese, tratou-se de um documento normativamente inovador, que inaugurou o ciclo diplomático do governo Lula III com densidade estratégica e sensibilidade às demandas do século XXI, mas cuja eficácia dependia da superação de contradições internas e internacionais ainda presentes.

Como afirmou o presidente Lula em seu primeiro discurso internacional na COP27, “o Brasil está de volta ao mundo”³. A retomada do protagonismo em plataformas como o G20, a COP30 e os BRICS indicariam uma diplomacia

2 VIVEMOS momentos de “contradições” no governo Lula, diz Marina. *Poder360*, Brasília, 24 maio 2023. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/vivemos-momentos-de-contradicoes-no-governo-lula-diz-marina/>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

3 LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso na COP27 – Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Sharm el-Sheikh, Egito, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.lula.com.br/discurso-do-presidente-eleito-lula-na-cop27/>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

que procurava recolocar o Brasil no centro das grandes agendas multilaterais, conectando desenvolvimento sustentável, inclusão social e estabilidade democrática. A organização de sucesso do G20 Brasil e lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza⁴, a mobilização internacional pela proteção da Amazônia com a reconstrução da OTCA⁵, a organização da cúpula do BRICS e a defesa de uma regulação multilateral da inteligência artificial⁶ foram exemplos concretos dessa diplomacia simbólica e engajada, que combinou a tradição universalista da política externa brasileira com temas de alto valor simbólico que rapidamente poderiam recuperar a credibilidade do país.

O governo Lula também promoveu um realinhamento estratégico com Pequim, com visitas de alto nível e ampliação da cooperação em comércio, energia, transição digital e infraestrutura. O Brasil buscou, nesse contexto, uma parceria com a China que fosse estrutural, mas não subordinada – mantendo sua margem de ação autônoma em outros foros, como o G20 e o BRICS. Lula se encontrou com o presidente Xi Jinping três vezes neste período e lançou dezenas de iniciativas conjuntas. Por outro lado, o governo rejeitou a adesão à Rota da Seda, sob o argumento de que os ganhos apontados por Pequim não eram tão atrativos ao ponto de superar os possíveis custos associados a uma retaliação americana⁷.

Essa estratégia também se manifestou na revalorização das parcerias com países europeus, especialmente no contexto das negociações – sempre prolongadas e ainda sem desfecho – do Acordo MERCOSUL-União Europeia. Ao retomar esse diálogo com ênfase renovada, o Brasil sinalizou a busca

4 LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do presidente Lula no lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza*. G20 Brasil, 18 nov. 2024. Disponível em: <<https://g20.gov.br/pt-br/documentos/discursos/discurso-do-presidente-lula-no-lancamento-da-alianca-global-contra-a-fome-e-a-pobreza>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

5 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: MRE, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_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 jul. 2025.

6 A declaração final da cúpula do G20, realizada em novembro de 2024 no Rio de Janeiro, incluiu compromissos explícitos sobre a regulação da IA. G20. *Declaração de Líderes do G20 – Rio de Janeiro, 18-19 de novembro de 2024*. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

7 Apesar de não formalizar a adesão, o governo brasileiro buscou estabelecer “sinergias” entre programas nacionais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Transformação Ecológica, a Nova Indústria Brasil (NIB) e as Rotas de Integração Sul-Americana, com a iniciativa chinesa. Essa abordagem visa aproveitar oportunidades de cooperação e investimento sem comprometer a neutralidade estratégica do país. BERGAMASCO, Débora. *Brasil rejeita Nova Rota da Seda, mas fala em sinergias com projeto chinês*. *CNN Brasil*, 23 out. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/debora-bergamasco/politica/brasil-rejeita-nova-rota-da-seda-mas-fala-em-sinergias-com-projeto-chines>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

por uma inserção internacional que evitasse o alinhamento automático a qualquer das grandes potências, utilizando a aproximação com a Europa como instrumento para escapar ao binarismo imposto pela crescente rivalidade entre Estados Unidos e China. Tem sido uma tentativa de diversificação estratégica que reforça a autonomia brasileira ao apostar em uma agenda de cooperação baseada em valores compartilhados com os europeus, como sustentabilidade, multilateralismo e democracia⁸.

O caso da Ucrânia representou outro exemplo relevante do hibridismo da *autonomia pela reconstrução*. O governo Lula III deu continuidade à posição do governo Bolsonaro ao condenar formalmente a invasão russa⁹, mas optou por não aderir às sanções econômicas e manteve canais abertos de diálogo com Moscou¹⁰. Essa posição foi criticada por setores ocidentais como ambígua ou pró-Rússia¹¹. Contudo, o lançamento da iniciativa Sino-brasileira em abril de 2024, proposta conjunta de princípios para uma solução política do conflito, articulada por Celso Amorim e Wang Yi (chanceler da China) colocou o Brasil nas discussões sobre o conflito¹². Ao recusar a lógica da punição e propor soluções negociadas, o governo Lula retomou a tradição pacifista e legalista da diplomacia brasileira, porém adaptou-a a um contexto em que os blocos

-
- 8 Um porta-voz da União Europeia afirmou que fechar um acordo comercial com o MERCOSUL representa uma “grande oportunidade” para o bloco europeu, especialmente diante das incertezas provocadas pela imposição de novas tarifas pelos Estados Unidos. Ver: ACORDO comercial com o MERCOSUL é oportunidade com tarifas dos EUA, diz UE. *CNN Brasil*, 4 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/acordo-comercial-com-o-mercosul-e-opportunidade-com-tarifas-dos-eua-diz-ue/>>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- 9 BRASIL. Presidência da República. *Lula defende democracia, condena invasão russa na Ucrânia e cobra reformulação do Conselho de Segurança da ONU*. Brasília: Palácio do Planalto, 25 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/lula-defende-democracia-condena-invasao-russa-na-ucrania-e-cobra-reformulacao-do-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- 10 BRASIL. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 78ª Assembleia Geral da ONU*. Nova York, 19 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-78a-assembleia-geral-da-onu>>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- 11 Em abril de 2023, após declarações do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante visitas à China e aos Emirados Árabes Unidos, nas quais ele sugeriu que os Estados Unidos e a União Europeia estavam “incentivando a guerra” ao fornecer armas à Ucrânia, o porta-voz de assuntos externos da União Europeia, Peter Stano, respondeu afirmando que “a Rússia, e somente a Rússia, é responsável pela guerra” e que “não há questionamentos sobre quem é o agressor e quem é a vítima”. Cf. EUA e União Europeia rebatem crítica de Lula à guerra da Ucrânia. *Correio Braziliense*, 17 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/04/5088103-eua-e-uniao-europeia-rebatem-critica-de-lula-a-guerra-da-ucrania.html>>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- 12 Em 23 de maio de 2024, representantes do Brasil e da China reuniram-se em Pequim e divulgaram um documento intitulado “Entendimentos Comuns entre o Brasil e a China sobre uma Resolução Política para a Crise na Ucrânia”. BRASIL. Presidência da República. *Brasil e China apresentam proposta conjunta para negociações de paz com participação de Rússia e Ucrânia*. Brasília: Palácio do Planalto, 23 maio de 2024.

de poder estão em realinhamento e a hegemonia ocidental já não é garantida. Essa postura não buscou agradar à Rússia nem aos Estados Unidos, mas sim inserir o Brasil como ator viável em uma futura reconfiguração diplomática do conflito, uma posição ainda bastante incerta e sem resultados concretos.

Em entrevista ao *The New Yorker*, Lula reafirmou uma política externa marcada por uma neutralidade ativa e por uma defesa do multilateralismo como instrumento de coexistência pacífica entre as nações. Sua recusa em alinhar o Brasil de forma automática a qualquer das grandes potências se manifestou de maneira clara no episódio envolvendo o pedido do chanceler alemão Olaf Scholz para que o Brasil fornecesse armas à Ucrânia. “Meu amigo Olaf Scholz veio aqui, sentou naquele sofá e me pediu para vender mísseis para ele mandar para a Ucrânia. Eu disse que não venderia, com todo o respeito, porque não queria que nenhum ucraniano ou russo morresse com uma arma brasileira”. Da mesma forma Lula ligou para Putin e disse: “Putin, acho que está na hora de você voltar à política. Acabe com isso. O mundo precisa de política, não de guerra. Você faz falta” (Aderson, 2025). Ambas as posições são sintomáticas da posição não alinhada de Lula.

Já no conflito Israel-Palestina, o governo Lula III adotou uma posição mais assertiva, aproximando-se da narrativa do direito internacional humanitário ao denunciar tanto o atentado terrorista do Hamas como os excessos da resposta militar israelense em Gaza¹³. No entanto, a retórica presidencial, ao comparar a ação israelense a um genocídio em fevereiro de 2024, provocou forte reação diplomática internacional e polarização interna¹⁴ (Brun, 2024). A decisão de aderir ao processo movido pela África do Sul contra Israel na Corte Internacional de Justiça reforçou ainda mais o engajamento brasileiro com o lado palestino do conflito¹⁵, o que reforçou positivamente a imagem do Brasil perante os países árabes.

13 LULA condena 'ato terrorista do Hamas' e 'reação insana de Israel' em Gaza. *Terra*, 20 out. 2023. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/videos/lula-condena-ato-terrorista-do-hamas-e-reacao-insana-de-israel-em-gaza,86bfc881261d4d6593cc7a2816ea23f61edos487.html>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

14 Na Câmara dos Deputados, a fala de Lula provocou debates acalorados. Parlamentares da oposição criticaram a comparação feita pelo presidente, considerando-a inadequada e ofensiva. Por outro lado, deputados da base governista defenderam o discurso de Lula, argumentando que a situação em Gaza configura um genocídio e que a reação de Israel é desproporcional aos ataques do Hamas. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Fala do presidente Lula sobre ação de Israel na Faixa de Gaza repercute no Plenário da Câmara*. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1037144-fala-do-presidente-lula-sobre-acao-de-israel-na-faixa-de-gaza-repercute-no-plenario-da-camara>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

15 O ministro Mauro Vieira publicou um artigo na *Folha de S. Paulo* em janeiro de 2024 detalhando a posição brasileira e destacando que o apoio do Brasil à ação sul-africana visa proteger a população palestina, em conformidade com a Convenção para a Repressão e Punição do Crime de Genocídio. VIEIRA, Mauro. Brasil, Gaza e o julgamento na Corte Internacional. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 jan. 2024. Disponível

As dimensões regionais da política externa revelaram os limites da *autonomia pela reconstrução*. O Brasil enfrentou dificuldades concretas para exercer liderança na América do Sul. O fracasso da tentativa de relançamento da Unasul em 2023 e a ambiguidade frente à crise venezuelana evidenciaram os obstáculos à reconstrução de uma ordem regional cooperativa. A diplomacia brasileira adotou uma postura intermediária no caso da Venezuela, evitando tanto o alinhamento ao governo Maduro quanto a adesão à pressão norte-americana, porém essa posição revelou-se insuficiente diante do aprofundamento autoritário em Caracas e da crise do Essequibo, o que colocou a segurança regional brasileira no centro da agenda.

Nesse contexto, ficou clara a tentativa do governo em criar na região uma frente ampla contra a extrema-direita. Em janeiro de 2025, Lula e o presidente chileno Gabriel Boric reforçaram a importância de preparar um encontro de líderes em defesa da democracia, conforme acordado no evento “Em Defesa da Democracia: Combatendo o Extremismo”, realizado em setembro de 2024, à margem da 79ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York¹⁶. Em fevereiro de 2025, Lula ofereceu um jantar aos presidentes do Chile, Gabriel Boric, da Colômbia, Gustavo Petro, e do Uruguai, Yamandú Orsi, na embaixada brasileira em Montevidéu, com o objetivo de “fortalecer a democracia”¹⁷ e participou de uma videoconferência com os presidentes do Chile, Colômbia, Uruguai e Espanha, reafirmando o compromisso com a democracia e a luta contra a desinformação¹⁸.

No entanto, a política externa também enfrentou a tentação do alinhamento político em disputas eleitorais regionais. A relação com o presidente argentino Javier Milei foi emblemática nesse sentido: profundamente deteriorada desde o início por conta de falas agressivas de Milei¹⁹, o relacionamento foi

em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/mauro-vieira-2023/brasil-gaza-e-o-julgamento-na-corte-internacional-folha-de-s-paulo-20-01-2024>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

16 BRASIL. *Lula trata de agenda bilateral e global em telefonema com o presidente do Chile*. Brasília: Palácio do Planalto, 15 jan. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/01/lula-trata-de-agenda-bilateral-e-global-em-telefonema-com-o-presidente-do-chile>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

17 LULA convida Uruguai, Colômbia e México para participar do BRICS. *Poder 360*, 1º mar. 2025. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poder-governo/lula-convida-uruguai-colombia-e-mexico-para-participar-do-brics/>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

18 CUÉ, Carlos E. Sánchez, Lula, Petro y Boric se alían “en defensa de la democracia” y “contra la desinformación”. *El País*, Madrid, 26 fev. 2025. Disponível em: <<https://elpais.com/espana/2025-02-26/sanchez-lula-petro-y-boric-se-alian-en-defensa-de-la-democracia-y-contra-la-desinformacion.html>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

19 MILEI sobre Lula: “Qual o problema em chamá-lo de corrupto? Ele não foi preso?”. *CNN Brasil*, 17 out. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/milei-sobre-lula-qual-o-problema-em-chama-lo-de-corrupto-ele-nao-foi-presos>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

agravado pela percepção difundida na Argentina segundo a qual o Palácio do Planalto teria apoiado a ida de marqueteiros eleitorais brasileiros para auxiliar a campanha de Sergio Massa, adversário de Milei²⁰. Episódio semelhante ocorreu no Equador, onde Lula expressou publicamente apoio à candidata Luisa González, do correísmo, que acabou sendo derrotada por Daniel Noboa²¹.

Ainda que coerente com seu compromisso com alianças progressistas, esse tipo de envolvimento revelou o dilema entre autonomia e partidarização da política externa. Ao preferir candidatos com maior afinidade ideológica, o governo arriscou comprometer a estabilidade de suas relações bilaterais e debilitar sua capacidade de atuação como mediador regional. Tais episódios ilustram os limites da *autonomia pela reconstrução* quando esta se vê tensionada entre valores normativos e realismo diplomático.

A lógica da *autonomia pela reconstrução* ficou mais evidente, contudo, na leitura do contexto político internacional feita pelo governo Lula III no que tange à defesa da democracia em relação à ascensão de forças ultraconservadoras. Amorim afirmou que “nunca houve, desde 1945, um crescimento da extrema-direita dessa forma”, referindo-se aos resultados das eleições europeias em que partidos ultraconservadores venceram na França, Itália e Áustria, e ficaram em segundo lugar na Alemanha: “O problema da extrema-direita não é apenas o que ela pode fazer no poder. É como ela já influencia nos dias de hoje, com alianças”. Amorim também manifestou a preocupação do presidente Lula relacionada ao impacto da onda conservadora sobre o equilíbrio político necessário para acordos multilaterais, como o entre MERCOSUL e União Europeia. Amorim considerou que a ascensão da extrema direita colocava “um ponto de interrogação na inserção do Brasil”²² e podia empurrar o país mais claramente para o bloco dos emergentes.

Não há dúvida que a ascensão global da extrema direita, simbolizada pela coalizão ideológica entre o movimento MAGA nos Estados Unidos e o

20 Com base nas informações disponíveis, não há registros de que o presidente Lula tenha enviado marqueteiros para a campanha de Sergio Massa na Argentina. No entanto, segundo reportagem da *Folha de S.Paulo*, marqueteiros ligados ao PT participaram da campanha de Massa, utilizando estratégias inspiradas na experiência com a estética da campanha de Jair Bolsonaro para conter o avanço de Javier Milei. Cf. MARQUETEIROs de Lula usam experiência com estética fálca de Bolsonaro para barrar Milei. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 23 out. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/10/marqueteiros-de-lula-usam-experiencia-com-estetica-falica-de-bolsonaro-para-barrar-milei.shtml>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

21 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Presidente Lula se reúne com Luisa González*. Brasília: Portal Gov.br, 1º mar. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/03/presidente-lula-se-reune-com-luisa-gonzalez>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

22 CHADE, Jamil. Amorim: avanço ultraconservador é o maior desde 45 e Lula está 'preocupado'. *UOL*, 12 jun. 2024. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2024/06/12/amorim-avanco-ultraconservador-e-o-maior-desde-45-e-lula-esta-preocupado.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

bolsonarismo no Brasil, tem imposto à política externa brasileira um novo tipo de desafio sistêmico: a contaminação da política doméstica pela política externa. O retorno de Donald Trump à presidência norte-americana foi interpretado pelo campo bolsonarista como legitimação de suas narrativas iliberais e se tornou instrumento de pressão externa contra o governo Lula²³. O próprio Supremo Tribunal Federal – em especial o ministro Alexandre de Moraes – virou alvo de críticas internacionais articuladas por figuras ligadas ao trumpismo, sob a acusação de restringir liberdades individuais e cercear a liberdade de expressão de certos grupos brasileiros²⁴. No horizonte de 2026, com novas eleições presidenciais no Brasil, configura-se uma crise contratada: um confronto direto entre os projetos iliberais transnacionais e a reconstrução democrática em curso no país. A política externa, nesse contexto, tornou-se também campo de disputa eleitoral, sendo ativada constantemente em embates que mobilizam eleitores.

A diplomacia brasileira, nesse contexto, não se limitou a reagir à nova direita global – ela tem buscado construir um espaço próprio, normativamente diferenciado e geopoliticamente plural, que defenda a importância da democracia. Uma dimensão fundamental da política externa do governo Lula III tem sido sua resposta estratégica ao avanço da extrema-direita e das forças iliberais no cenário internacional por meio da criação de alianças entre países progressistas. Esse reposicionamento tem se materializado especialmente nas parcerias com democracias liberais consolidadas, em particular com países europeus. A relação com a França foi revalorizada com base em uma agenda comum sobre defesa da democracia, proteção da Amazônia e combate à desinformação. Os presidentes Emmanuel Macron e Lula têm mantido interlocução constante e coordenam posições em fóruns multilaterais, incluindo iniciativas voltadas à regulação das plataformas digitais e à promoção de uma governança ambiental baseada em justiça social e equidade²⁵. Com a Alemanha, a retomada do Fundo Amazônia e os compromissos firmados ainda no governo de Olaf Scholz

23 Em novembro de 2024, após a confirmação da vitória de Trump, Eduardo Bolsonaro participou de uma live comemorativa na qual declarou que “o mundo está se tornando mais conservador” e que esse cenário “pode se repetir no Brasil”. Cf. EDUARDO Bolsonaro diz que vitória de Trump ajuda pai e vê chance de barrar Moraes nos EUA. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 nov. 2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/11/eduardo-bolsonaro-diz-que-vitoria-de-trump-ajuda-pai-e-ve-chance-de-barrar-moraes-nos-eua.shtml>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

24 DOS EUA, Eduardo Bolsonaro quer ampliar pressão trumpista sobre Brasil. *Metrópoles*, Brasília, 5 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/mundo/dos-eua-eduardo-bolsonaro-quer-ampliar-pressao-trumpista-sobre-brasil>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

25 LULA e Macron conversam sobre relações bilaterais e soberania diante de políticas de redes digitais. *Agência Gov*, 10 jan. 2025. Disponível em: <<https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202501/lula-e-macron-conversam-sobre-relacoes-bilaterais-e-soberania-diante-de-politicas-de-redes-digitais>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

sinalizam um esforço compartilhado de reforçar instituições democráticas através da transição ecológica, além de uma cooperação estreita no combate ao extremismo político e à radicalização digital²⁶. Outro exemplo importante dessa articulação em favor da democracia foi a aproximação com o governo socialdemocrata da Espanha, liderado por Pedro Sánchez e as discussões em torno da ascensão da extrema-direita em ambos os países²⁷.

Outra contradição latente na *autonomia pela reconstrução* reside na tensão entre a defesa das democracias frente à ascensão da extrema-direita e a ênfase estratégica na aproximação com países como China e Rússia. Embora essa aproximação possa ser justificada sob a ótica do universalismo, do não alinhamento ativo e da busca por uma ordem multipolar mais equilibrada, ela também gera ambivalências que fragilizam a coerência do discurso democrático brasileiro. À medida que o Brasil fortalece laços com regimes autoritários, sua capacidade de articular uma defesa robusta dos princípios democráticos no plano internacional torna-se mais vulnerável a críticas e percepções de inconsistência. Há, portanto, um choque evidente entre dois pilares da *autonomia pela reconstrução*: de um lado, o princípio da reforma da governança global, que sustenta a aproximação a países que também almejam essa reconstrução, e de outro, o compromisso com os valores democráticos em si, especialmente diante do avanço transnacional da extrema-direita que é muitas vezes fomentada por países como a Rússia.

Por fim, a relação entre Lula e Joe Biden, embora inicialmente promissora, tornou-se marcada por frustrações mútuas. De um lado, Lula esperava que o apoio dos Estados Unidos à defesa da democracia brasileira durante as eleições de 2022 fosse seguido por uma reaproximação estratégica entre os dois países, com reconhecimento do Brasil como parceiro-chave em temas como transição energética, combate à desigualdade e reforma da governança global. Do outro, o governo Biden esperava uma sinalização mais clara de

26 Em dezembro de 2023, durante a II Reunião de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível Brasil-Alemanha, realizada em Berlim, Lula e Scholz assinaram uma declaração conjunta de intenções para a realização de projetos voltados à transformação ecológica socialmente justa. Na mesma ocasião, Brasil e Alemanha formalizaram uma Declaração de Intenções Conjunta sobre Integridade da Informação e Combate à Desinformação. Cf. LULA e Olaf Scholz defendem transição ecológica com justiça social. *Agência Gov*, 4 dez. 2023. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/lula-e-olaf-scholz-defendem-transicao-ecologica-com-justica-social-1>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

27 Em março de 2024, durante visita oficial de Sánchez ao Brasil, Lula enfatizou que “Espanha e Brasil são duas grandes democracias que enfrentam o extremismo, a negação da política e o discurso de ódio, alimentados por notícias falsas”, ressaltando a importância de unir todos os democratas do mundo. BRASIL. Presidência da República. “*Pudemos comprovar a afinidade entre nossos governos*”, diz Lula sobre visita do presidente da Espanha. Brasília: Palácio do Planalto, 7 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/03/201cpudemos-comprovar-a-afinidade-entre-nossos-governos201d-diz-lula-sobre-visita-do-presidente-da-espanha>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

alinhamento do Brasil com a agenda ocidental, especialmente diante da guerra na Ucrânia e da crescente competição com a China.

Nenhum dos lados viu suas expectativas plenamente atendidas. A aproximação do Brasil com Pequim, a recusa em aderir às sanções contra Moscou e a retórica mais assertiva de Lula sobre Israel geraram incômodo em Washington. Por sua vez, Brasília sentiu que o engajamento dos EUA permaneceu superficial e pouco sensível às prioridades sul-americanas²⁸. É digno de nota o fato de que Lula e Biden lançaram conjuntamente a Parceria pela Democracia Trabalhista (*US-Brazil Partnership for Workers' Rights*), iniciativa inédita voltada à defesa de sindicatos, da negociação coletiva e da justiça social²⁹.

Dessa forma, a *autonomia pela reconstrução* tem representado uma autonomia que não é neutra, mas sim engajada com a proteção de regimes democráticos, da ordem multilateral reformada e da agenda climática. Em contraste direto com a lógica iliberal do período anterior, a política externa de Lula III apostou na construção de coalizões internacionais para resistir ao avanço do autoritarismo global e reabilitar o Brasil como país interessado em reformar o multilateralismo em suas múltiplas versões. Essa resposta não se deu por meio de um confronto direto ou retórico agressivo, mas por meio de alianças seletivas, reforço institucional e reposicionamento do Brasil como defensor da democracia, clima e governança reformada em um mundo em transição. Após o alinhamento ideológico do governo Bolsonaro com a chamada “internacional reacionária” – marcada por ataques às instituições democráticas, isolamento multilateral e afinidades com lideranças como Donald Trump, Viktor Orbán e Benjamin Netanyahu – a estratégia de Lula III tem buscado estabelecer um novo marco normativo para a atuação externa do Brasil, recuperando valores democráticos, multilateralistas e progressistas, não sem contradições e limitações importantes.

Conclusões

A trajetória da política externa brasileira desde os anos 1970 revela uma sucessão de modelos de autonomia que refletem tanto os dilemas internos do Estado quanto as transformações do sistema internacional. Como sintetiza a

28 WINTER, Brian. Is Lula Anti-American? *Americas Quarterly*, 6 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/article/is-lula-anti-american/>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

29 UNITED States and Brazil Announce Partnership for Workers' Rights. *The White House*, 20 sep. 2023. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/20/united-states-and-brazil-announce-partnership-for-workers-rights>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

tabela abaixo, cada paradigma – da distância estratégica de Geisel à diversificação de Lula I e II, passando pela participação institucional de FHC – articula uma *identidade*, um conjunto de *escolhas estratégicas* e *princípios orientadores* distintos. A ruptura promovida por Bolsonaro, marcada pelo abandono deliberado da tradição autonomista e pelo alinhamento ideológico a uma “internacional reacionária”, intensificou a necessidade de reconstrução. Por outro lado, a ordem internacional em mudança profunda exigiu a seletividade e prudência. Trata-se de uma estratégia híbrida, flexível e contingente, que combina cautela sistêmica com compromisso normativo, mirando a preservação da autonomia em um mundo cada vez mais fragmentado.

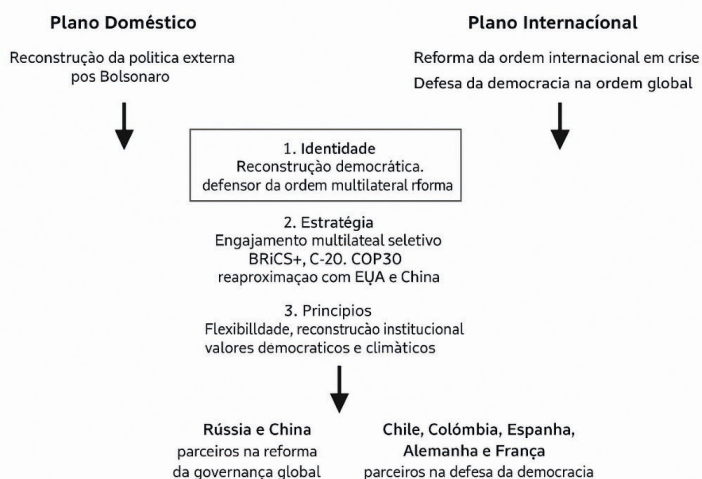
Tabela 1 – Comparação dos Modelos de Autonomia da Política Externa Brasileira

| Modelo de Autonomia | Identidade do Modelo | Escolhas Estratégicas | Princípios Basilares da PEB |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autonomia pela Distância (Geisel) | Soberania nacional, nacional-desenvolvimentismo | Aproximação com países do Terceiro Mundo, política nuclear independente | Autonomia decisória, distanciamento estratégico, antidependência |
| Autonomia pela Participação (FHC) | Estado liberal-democrático, influente e atualizador das normas globais | Inserção ativa em regimes multilaterais, consolidação do MERCOSUL, adesão ao TNP | Engajamento institucional, defesa de regras multilaterais, adaptação |
| Autonomia pela Diversificação (Lula I e II) | Potência emergente do Sul Global, liderança multipolar | Coalizões Sul-Sul, IBAS, G20 comercial, relações com África e América do Sul | Diversificação de parcerias, universalismo, protagonismo no Sul Global |
| Ausência de Autonomia (Bolsonaro) | Identidade conservadora e antiglobalista, alinhamento ideológico à direita internacional | Alinhamento com EUA (Trump), Israel, Hungria, recusa a fóruns multilaterais da ONU | Rejeição do multilateralismo, oposição a normas globais, política externa conservadora |
| Autonomia pela Reconstrução (Lula III) | Reconstrução democrática, defesa da democracia no plano global, defensor da ordem multilateral reformada | Engajamento multilateral seletivo, BRICS+, G20, COP30, reaproximação com EU e China | Flexibilidade, reconstrução institucional, valores democráticos e climáticos, prudência estratégica |

Fonte: elaborado pelo autor.

Este esquema abaixo representa a *autonomia pela reconstrução* do governo Lula III, atuando em dois planos: o doméstico, com foco na reconstrução da política externa pós-Bolsonaro, e o internacional, com o objetivo de reformar a ordem internacional em crise. Abaixo, os elementos centrais de identidade, estratégia e princípios que guiam essa abordagem.

Autonomia pela Reconstrução (Lula III)



A política externa do governo Lula III afirmou, portanto, uma *identidade* internacional marcada pela reconstrução democrática, pela revalorização do multilateralismo e pela aspiração a um protagonismo internacional inclusivo. Após o colapso institucional e normativo do governo Bolsonaro, a diplomacia brasileira tentou se reconstruir como um instrumento de reposição do país em um mundo em mutação. Essa identidade se expressou na defesa da democracia como valor, posição rara na história diplomacia brasileira, e no engajamento simbólico com a agenda da justiça climática. A diplomacia do governo Lula não operou apenas como veículo de interesses materiais, mas como enunciadora de uma narrativa sobre o lugar do Brasil no mundo.

No plano das *escolhas estratégicas*, o governo Lula III adotou uma postura seletiva, flexível e contingente, condizente com o cenário internacional fragmentado e multipolar. A reaproximação com a China, sem adesão ao projeto da Rota da Seda; o esforço de manter diálogo com os Estados Unidos apesar das tensões retóricas; a aproximação com os europeus na questão democrática; a proposta conjunta com Pequim sobre a guerra na Ucrânia;

e a postura afirmativa diante de Israel – todas essas iniciativas revelaram um padrão de inserção que evitou o alinhamento automático e privilegiou a posição não alinhada. Tratou-se de uma “equidistância ativa” em temas sensíveis, combinada com alianças densas em agendas estruturantes como clima e democracia. O caso da América do Sul, por sua vez, revelou os limites desse pragmatismo: o fracasso em reconstituir a liderança regional e as tensões bilaterais com a Argentina e a Venezuela indicam que a autonomia brasileira é mais eficaz no plano global do que no regional.

Os *princípios* que orientam a política externa de Lula III combinaram elementos tradicionais – como o pacifismo, a legalidade internacional, a universalidade e o não alinhamento – com novos eixos, entre eles a justiça climática, a inclusão social e a defesa ativa da democracia. Essa gramática diplomática atualizada foi moldada por um mundo e uma realidade doméstica em transição, no qual o Brasil buscou não apenas se adaptar, mas também influenciar os rumos da ordem global.

Por fim, os parceiros preferencias nestes temas podem ser divididos em dois eixos. De um lado, China e Rússia nas discussões de reforma da governança global. Nesse ponto, os fóruns BRICS, G20 e COP30 se tornaram os palcos preferenciais de atuação. De outro lado, Alemanha, França, Chile e Colômbia nas discussões sobre fortalecimento da democracia, na perspectiva de criar uma ampla aliança contra a “internacional reacionária” liderada por Trump.

Referências

ABDENUR, Adriana; TEIXEIRA, Izabella; WAGNER, Jaques; ABRAMOVAY, Pedro. *Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil*. Plataforma CIPÓ e Fundação Perseu Abramo, novembro de 2022.

ANDERSON, Jon Lee. Brazil’s President Confronts a Changing World. *The New Yorker*, 8 maio 2025. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/news/the-lede/brazils-president-confronts-a-changing-world>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRUN, Éloði. The Brazilian Government of Lula in the Face of the Gaza War: A Predictable Stance in a Radicalized Context. *CEBRI-Revista*, v. 4, n. 2, 2024.

ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; NUNES, Rodrigo; FERREIRA, Gabriela. Conspiracy Theories and Foreign Policy: Globalism and the Bolsonaro Doctrine in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, v. 42, n. 1, p. 22-36, 2023.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Leticia Pinheiro da. A política externa de Jair Bolsonaro: identidade conservadora espessa e papel internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, 2021.

HARKNETT, Richard J.; YALCIN, Hasan B. The Struggle for Autonomy: A Realist Structural Theory of International Relations. *International Studies Review*, v. 14, n. 4, p. 499-521, 2012.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. *Revista Interesse Nacional*, ano 16, n. 61, p. 43-48, jan./mar. 2024.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III: entre ambição normativa e constrangimentos sistêmicos. *Revista Interesse Nacional*, ano 16, n. 61, p. 49-57, jan./mar. 2024.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1, p. 1-24, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Eduardo Mello de. Como mudar uma política externa? A diplomacia no governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 65, n. 2, e023006, 2022.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Política externa, espaço e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-58. (Desenvolvimento nas Ciências Sociais: o Estado das Artes; Livro 3).

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; FIORI, José Luis. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-30, 2003.